Die Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen durch die diplomatischen Vertretungen

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

ARNOLD STUCKI
von Diemtigen

1956

Gerber-Buchdruck Schwarzenburg

Die Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen durch die diplomatischen Vertretungen

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

ARNOLD STUCKI
von Diemtigen

1956

Gerber-Buchdruck Schwarzenburg

Die Fakultät hat diese Arbeit am 3. Dezember 1953 auf Antrag von Prof. Dr. F. Marbach als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Meinen Eltern

INHALT

Seite

Vorwort 1

I. Kapitel

Die wirtschaftlichen Aufgaben der schweizerischen Aussenvertretungen 3

§ 1 Die aussenhandelspolitische Interessenwahrung 6

1. Die handelspolitische Berichterstattung 8
2. Aufgaben bei der vertraglichen Regelung des Aussenhandels 22
3. Besondere Aufgaben in Kriegszeiten 36

§ 2 Die handelsfördernde Interessenwahrung 39

1. Die handelsfördernde Information 42
2. Die Unterstützung beim Exportgeschäft 49
3. Verwandte Aufgabenkreise 57

II. Kapitel

Entwicklung und Organisation des wirtschaftlichen Aussendienstes 63

§ 3 Die bedeutendsten Bestrebungen zum Ausbau der diplomatischen Wirtschaftsvertretung im Ausland 64

§ 4 Die personelle Organisation des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaften 79

1. Stellung der mit den wirtschaftlichen Aufgaben betrauten Diplomaten 79
2. Auswahl und Ausbildung der Beamten des Aussendienstes 86
3. Sonderfragen auf Grund der Wirtschaftsfunktionen der Diplomaten 96

Schlusswort 102

Literaturverzeichnis 104

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547619_0020

VORWORT

Gerade für die Schweiz, deren Bevölkerung zu einem beträchtlichen Teil aus dem Export hochqualifizierter Produkte und dem Dienstleistungsverkehr lebt, ist der Volkswohlstand in ganz besonderer Weise vom Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland abhängig. Um die "Welthandelstore" für die heimische Industrie offen zu halten und die Stellung der Schweiz gegenüber den handelspolitischen Bestrebungen anderer Staaten durchzusetzen, musste der Bund zum Träger einer starken Aussenhandelspolitik werden.

Die vielseitigen handelspolitischen Aufgaben blieben naturgemäss nicht ohne Einfluss auf die Struktur des wirtschaftlichen Aussendienstes. In der Reihe der offiziellen, halboffiziellen und privaten Institutionen, die die Aussenwirtschaftsinteressen zu wahren haben, kommt unbestrittenerweise dem diplomatischen Korps, als der wichtigsten Verbindungsinstanz zu den Regierungen anderer Staaten und als objektivem Beobachtungsorgan im Ausland, massgebliche Bedeutung zu.

Die vorliegende Arbeit versucht, im ersten Teil die handelspolitische und handelsfördernde Tätigkeit der schweizerischen Gesandtschaften und deren diesbezügliche Bedeutung zu erfassen. Darüber hinaus wird die Art und Weise der Lösung dieser Aufgaben durch Beamte des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaften kritisch gewürdigt. Im zweiten Teil werden die organisatorischen Zusammenhänge, insbesondere was die Stellung des mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Personals und die Ausbildung des diplomatischen Korps anbelangt, bearbeitet und kritisch beurteilt. Auch werden die historische Entwicklung jener immer wieder aktuellen Diskussion um den Ausbau der diplomatischen Wirtschaftsvertretungen einbezogen und die Argumente kompetenter Kritiker zusammen mit einschlägigen Lösungen anderer Länder ausgewertet. Dieser Beitrag zeigt besondere Probleme der Nachwuchspolitik auf und untersucht zusammenfassend die Zweckmässigkeit der bestehenden offiziellen Organisation des wirtschaftlichen Aussendienstes der diplomatischen Vertretungen.

Es liegt im Wesen des behandelten Problemkreises, dass er von einem Studierenden nur mit Rat und Hilfe erfahrener Persönlichkeiten bearbeitet werden konnte.

Heute ist es mir daher eine angenehme Pflicht, allen Förderern meiner Arbeit zu danken. Besondern Dank schulde ich den Herren Egbert v. Graffenried, Legationsrat des Eidg. Politischen Departements, Jakob Vollenweider, alt-Vizedirektor der Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements und Dr. Walter Weyermann, Direktor der Berner Handelskammer.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Fritz Marbach, möchte ich an dieser Stelle danken, dass er mich dieses Thema meiner Neigung bearbeiten liess und meine Bestrebungen förderte.

Arnold Stucki

Bern, Dezember 1953

I. KAPITEL

DIE WIRTSCHAFTLICHEN AUFGABEN DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENVERTRETUNGEN

Das vornehmste Ziel der Wirtschaftspolitik eines Landes ist immer die Steigerung des Volkswohlstandes, dessen tragende Säulen die Produktion, die Verteilung und der Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland bilden.[1] Alle am Aussenhandel interessierten Kreise der Schweiz müssen intensive Anstrengungen unternehmen, damit ein möglichst günstiges Ergebnis des Aussenwirtschaftsverkehrs sichergestellt werden kann.

Im Rahmen ihrer speziellen Möglichkeiten obliegt es dabei auch den diplomatischen Vertretungen, mitzuhelfen, dem nationalen Handel seine traditionellen Absatzgebiete möglichst ungeschmälert zu erhalten.[2] Sie unterstützen daher tatkräftig die Bestrebungen der heimatlichen Behörden, die mit allen Mitteln versuchen, den Aussenhandel der Schweiz in seinem Bestand zu schützen und die anderseits bestrebt sind, zu erwirken, dass sich der schweizerische Exporteur diejenigen Gebiete als Märkte erschliessen kann, die es zur natürlichen Fortentwicklung der schweizerischen Wirtschaft braucht.

Das Wirken der schweizerischen Aussenvertretungen auf wirtschaftlichem Gebiet besteht handelspolitisch vornehmlich in der Berichterstattung über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Residenzstaates, oder in der Erfüllung von Aufgaben bei der Vorbereitung, Durchführung und Ueberwachung von Verträgen und Abkommen. Während "Zeiten des Mangels" kommt für viele Aussenposten die Sorge um die Landesversorgung hinzu. Darüber hinaus dienen unsere Aussenvertretungen im Rahmen der Förderung kommerziell handelsfördernder Belange auch unmittelbar der privaten Wirtschaft. Hieher gehören allgemeine Information, Spezial- und Branchenberichte, Unterstützung beim Exportgeschäft, Vertretervermittlung, Exportpropaganda u.a.m.[3]

---

1) Vgl. Amonn A.: Leitfaden zum Studium der Nationalökonomie, Bern 1945, S.118 f.

2) Vgl. Töndury H.: "Wirtschaftliche Interessenvertretung im Ausland", in Schweizerland, Jhg.1916, S.431

3) Obzwar aussenhandelspolitische Massnahmen an sich auch zur Handelsförderung i.w.S. gehören, sollen in dieser Arbeit unter "Handelsförderung" jene Bereiche erfasst werden, die im engern Sinne des kommerziellen Rahmens zu verstehen sind.

Die Aussenvertretungen der Schweiz gliedern sich in solche mit diplomatischem Status einerseits und in solche konsularischen Charakters anderseits. Die diplomatischen Posten, normalerweise als Gesandtschaften konstituiert, werden entweder von einem bevollmächtigten Minister oder von einem Geschäftsträger, in diesem Falle meist im Range eines Legationsrates, geleitet. Die Gesandten sind direkt beim Staatsoberhaupte des Empfangslandes, die Geschäftsträger nur beim Aussenministerium beglaubigt.[1] Bevollmächtigte Minister nehmen daher eine Stellung ein, die ihnen den direkten Kontakt mit den höchsten Regierungsstellen ermöglicht.

Im laufenden Verkehr mit den offiziellen Instanzen des Residenzlandes sind die Minister gegenüber Botschaftern, sog. dipl. Agenten 1.Kl., nicht benachteiligt. Hingegen ergeben sich bei offiziellen Anlässen und diplomatischen Veranstaltungen für die Minister vielfach spürbare Zurücksetzungen. Dadurch kann die gesellschaftliche Kontaktnahme mit den massgebenden Persönlichkeiten erschwert sein, und die Möglichkeit der ungezwungenen "gesellschaftlichen" Verfechtung von wirtschaftlichen Interessen darunter leiden.[2] Für die z.Zt. viel diskutierte Botschafterfrage haben diese Verhältnisse etwelche Bedeutung.

Eine zweite Kategorie von Auslandsvertretungen bilden die Konsulate. Konsuln sind Beamte eines Staates, die ständig in einem anderen Lande tätig sind, die aber nicht die allgemeine Vertretung des Heimatstaates innehaben und auch nicht mit den zentralen Behörden des Empfangslandes in unmittelbaren Verkehr treten.[3] Die Schweiz unterhält Generalkonsulate, Konsulate, Vizekonsulate und Konsularagenturen. Eine Grosszahl dieser Aussenposten wird von Honorarkonsuln betreut, welche diese Funktionen ehrenamtlich, d.h. neben ihrem eigentlichen Berufe ausüben. Weit verbreitet ist auch das System der gemischten Konsulate, bei denen dem Honorarkonsul fixbesoldetes Kanzleipersonal oder sogar Berufskonsularbeamte zur Seite stehen.

Im Bestreben, an der wirtschaftlichen Regeneration Europas mitzuwirken, hat sich die mit der europäischen Wirtschaft besonders eng verbundene

---

1) Vgl. v.Waldkirch E.: Das Völkerrecht, Basel 1926, S. 153 f.

2) Vgl. Neue Zürcher Zeitung: "Von Gesandtschaften zu Botschaften" Zürich, 9.2.1953, Nr.307, S.1

3) Vgl. v.Waldkirch E.: a.a.O., S.163

Schweiz der Organisation für europäische Wirtschaftszusammenarbeit (OEEC) angeschlossen; [1] ferner trat sie am 1.Nov.1950 der Europäischen Zahlungsunion (EPU) als ordentliches Mitglied bei.[2] Der Bundesrat lässt sich zur Wahrung der schweizerischen Interessen durch eine ständige Delegation bei der OEEC vertreten.

Ebenso veranlasste die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl gegründeten Montanunion den Bundesrat, bei der Hohen Behörde dieser Union eine offizielle Delegation zu akkreditieren.[3] So ist auf dem Boden internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit, neben den Gesandtschaften und Konsulaten, eine neue Kategorie offizieller Auslandsvertretungen entstanden.

Die Gesandtschaften haben ihren Sitz in der Hauptstadt des Residenzlandes. Konsularische Posten werden in den vom Standpunkt des Absendestaates als wichtig befundenen Städten errichtet, sei es aus Handelserwägungen, sei es wegen einer bedeutenden Kolonie von Landsleuten. Meistens betreut das Konsulat einen Landesteil als seinen Konsularbezirk.

Den soeben geschilderten Verhältnissen entsprechend ist auch der territoriale Aufgabenkreis der Auslandsvertretungen verschieden. Bei den uns hier interessierenden wirtschaftlichen Aufgaben erstreckt sich die Tätigkeit der Gesandtschaften meist über das ganze Gebiet des Residenzlandes, während die Tätigkeit der Konsulate grundsätzlich auf ihren Konsularbezirk begrenzt bleibt. Am Sitze der Gesandtschaft wird kein schweizerisches Konsulat errichtet, so dass Gesandtschaften auch die konsularischen Belange zu wahren haben.

In dieser Arbeit stehen die eigentlichen handelspolitischen Aufgaben der Gesandtschaften im Vordergrund. Dabei erheischen aber auch die kommerziell-handelsfördernden Aufgaben eine Würdigung, einmal zufolge der inneren Verwandtschaft in sachlicher Beziehung, sowie darum, weil auch den Gesandtschaften teilweise die Erfüllung der erwähnten Aufgaben zukommt.

1) Vgl. Neue Zürcher Zeitung: "Schweizerische Aussenpolitik in freisinniger Sicht", 3.3.1953, Nr.487, S.1

2) Vgl. Schweiz. Bankgesellschaft: "Die Europäische Zahlungsunion" Zürich 1952, Heft 2, S.6

3) Vgl. Der Bund: "Die Schweizerische Delegation bei der Montanunion" 10.3.1953, Nr.114, S.3

§ 1 DIE AUSSENHANDELSPOLITISCHE INTERESSENWAHRUNG

"Politik ist die Setzung von auf das Gesellschaftsleben sich beziehenden Zielen und die Bestimmung der zu ihrer Erreichung anzuwendenden Mittel."[1] Analog kann man unter Aussenhandelspolitik die Statuierung von Zielen und die Bestimmung der zu ihrer Realisierung anzuwendenden Mittel im Bereiche des Aussenhandels verstehen.

Da die Schweiz nicht der Welt als einem einheitlichen Ganzen, sondern einer Vielzahl von Staaten gegenübersteht, werden Zielsetzungen gegenüber einzelnen Ländern oder Ländergruppen nötig. Konkret kann es sich um mannigfache Teilziele handeln: um die Förderung unserer Wirtschaftsbeziehungen im allgemeinen, um die Exportförderung bestimmter Branchen oder um den Schutz gewisser Produktionsgruppen etc. Andere Ziele können sich aufdrängen, wenn es gilt, besonders bedrohlichen Situationen entgegenzutreten, die in Massnahmen des Auslandes ihre Ursache haben. Zum Beispiel sei an Eingriffe auf dem Gebiete der Währung, oder auch an Dumping-Erscheinungen gedacht. Weitere Probleme können sich aus Massnahmen diskriminierenden Charakters ergeben, wie sie z.B. auf den Gebieten der Zölle und der quantitativen Einfuhrrestriktionen zur Anwendung gelangen. Hieher gehört auch die Sicherstellung der Landesversorgung, namentlich "in unsicheren Zeiten".[2]

Die Mittel, die sich zur Erreichung der eben angedeuteten Ziele einsetzen lassen, sind so mannigfaltiger und verschiedenartiger Natur, dass eine Aufzählung entweder ellenlang oder aber unvollständig ausfallen müsste. Wir begnügen uns darum an dieser Stelle mit dem Hinweis darauf, dass die hier zu behandelnde aussenhandelspolitische Interessenwahrung ebenfalls und neben andern als Mittel im eben umschriebenen Sinn aufzufassen ist.

Im Rahmen der Zuständigkeitsordnung innerhalb der Bundesverwaltung obliegt die Betreuung der handelspolitischen Interessen in erster Linie der Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes. Diese Aufgabe findet sich wie folgt umschrieben: "Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen aller Erwerbsgruppen gegenüber dem Auslande, insbesondere Förde-

1) Amonn A.: a.a.O., S. 115

2) Vgl. Bundesgesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern, v. 1.4.1938, Ber. Sammlg. Eidg.Ges. Bd.1, S.799

rung des Handels und des Absatzes der schweizerischen Produktion im Auslande", [1] bzw. "Mitwirkung bei der Zollgesetzgebung, bei der Aufstellung der Zolltarife, und bei der Vorbereitung, sowie beim Abschluss von Handelsverträgen". [2] Darüber hinaus sind ihr mit der Anwendung und Durchführung des Bundesbeschlusses vom 14.10.1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland weitere Aufgaben überbunden worden.

Dieses umfassende Arbeitsfeld der Handelsabteilung erfordert eine tiefe Kenntnis der handels- und wirtschaftspolitischen Verhältnisse des mit der Schweiz in Wirtschaftsbeziehung stehenden Auslandes. Da eine solche nur durch eingehende und kontinuierliche Information erworben werden kann, wurde die Handelsabteilung auch ermächtigt zur "Einholung und Erteilung von Aufschlüssen über kommerzielle Fragen ...;" [3] und zum entsprechenden "Verkehr mit schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten ..." [3]. Darüber hinaus ist die Handelsabteilung auf Grund des Konsularreglements [4] für den Erlass näherer Weisungen über die wirtschaftliche Berichterstattung zuständig.

Da die finanzpolitischen Angelegenheiten mit den politischen und rechtlichen Aufgaben eng verbunden sind, wurde ihre Ueberwachung der Sektion für Finanzangelegenheiten der Politischen Abteilung im Politischen Departement übertragen. Die enge Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung bezieht sich vor allem auf die Vertretung der Finanz- und Vermögensinteressen bei Verhandlungen über und Abschlüssen von Zahlungsabkommen.

---

1) Bundesgesetz vom 26.3.1914 über die Organisation der Bundesverwaltung, Art. 29/III/1, Ber. Sammlg. Bd. 1, S. 261

2) do., Art. 29/III/2

3) Bundesratsbeschluss betr. die Zuständigkeit der Departemente, v. 17.11.1914, Art. 4, Ber. Sammlg. Bd. 1, S. 289

4) Konsularreglement v. 26.10.1923, Art. 78, Ber. Sammlg. Bd. 1, S. 346

1. Die handelspolitische Berichterstattung [1]

Bereits zu einer Zeit, in der selbst wichtigste Gesandtschaften, im Gegensatz zu heute, noch nicht über besondere wirtschaftliche Sachbearbeiter verfügten, hat die Handelsabteilung denn auch, in Verbindung mit dem Politischen Departement, massgebende Richtlinien erlassen, um die wirtschaftliche Berichterstattung den Bedürfnissen der Zentralbehörden einerseits, und der gesamten exportorientierten schweizerischen Wirtschaft anderseits, gerecht werden zu lassen. Allerdings fehlt der Handelsabteilung administrativ gesehen "... die notwendige Kompetenz, um die Befolgung der von ihr

1) Hiezu schreibt Töndury: ".... es liegt in der Natur der Sache, dass die meisten dieser Mitteilungen streng konfidentiell sein müssen, dass das Ausland nicht wissen darf, worüber man in der Schweiz orientiert oder - was vielleicht leider häufiger vorkommt - nicht orientiert ist ..." [2]
Und Rohner betont bei der Themenabgrenzung in seiner Arbeit: "Die diplomatischen Vertretungen erfüllen neben ihrer praktisch exportfördernden oder kaufmännischen Tätigkeit auch noch handelspolitische Aufgaben. Diese zum Teil nur sehr schwer erfassbare und auch nicht an die Oeffentlichkeit gehörende Tätigkeit lassen wir jedoch ausserhalb unserer Betrachtungen." [3]

Beide Autoren betonen somit das Moment der Vertraulichkeit der Berichte, Rohner - wohl nicht zuletzt, weil seine Arbeit während des letzten Krieges verfasst wurde -, die der handelspolitischen Aufgaben überhaupt. Ohne Zweifel ist die Vertraulichkeit im handelspolitischen Arbeitsgebiet unserer Aussenvertretungen von grosser Bedeutung. Diese Tatsache schliesst jedoch nicht aus, dass man den handelspolitischen Aufgabenkomplex im Rahmen des Möglichen untersucht und darstellt.

Ohne konkrete Beispiele zu zitieren, obwohl sie den diesbezüglichen Ausführungen zu Grunde liegen, wird versucht, diese "schwer erfassbare" Tätigkeit näher kennen zu lernen und sie auszuwerten. Einerseits soll ergründet werden, welche Sachgebiete als handelspolitische Tätigkeit der staatlichen Aussenvertretungen überhaupt in Frage kommen, anderseits gilt es aber auch abzuklären, in welcher Weise die nähere Bearbeitung handelspolitischer Belange erfolgt.

Dies soll uns dann die Basis geben für die Beurteilung der Zweckmässigkeit der in Frage kommenden Organisation des politischen Aussendienstes, und darüber hinaus zur Beurteilung der wissenschaftlichen und praktischen Voraussetzungen, die von den schweizerischen Diplomaten, die die besagten Funktionen auszuüben haben, zu verlangen sind.

2) Töndury H.: a.a.O., S. 432

3) Rohner K.: Die schweizerischen Wirtschaftsvertretungen im Ausland, Bern 1944, S. 1 f.

erlassenen Weisungen durchzusetzen ..."[1] Sie wird jedoch selbstverständlich vom Politischen Departement unterstützt, so dass diese Fragen in der Praxis kein besonderes Problem darstellen.

Die ersten umfassenden Weisungen der Handelsabteilung (in ihrem Rundschreiben Nr. 5 vom 15.12.1928), in denen an Hand von Aufklärungen über die Bedürfnisse die näheren Anforderungen an die Mitwirkung der Gesandtschaften aufgeführt wurden, blieben durch zwei Jahrzehnte die massgebenden Richtlinien der wirtschaftlichen Berichterstattung. Freilich wurden von Zeit zu Zeit Ergänzungen nötig, so vor allem im engeren Bereich der Handelsförderung, für welchen eine Reihe von Anregungen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (i.d.F. "Handelszentrale") übernommen wurden. Besondere Bedeutung kam ferner dem Rundschreiben vom 6.12.1939 zu, worin die kriegsbedingten Probleme und Aufgaben umschrieben sind.

Ein neues umfassendes Rundschreiben an die Gesandtschaften und Konsulate über den Wirtschaftsdienst wurde schliesslich von der Handelsabteilung am 30. Juni 1948 erlassen. Dieses Rundschreiben übernahm in seinen Grundzügen den Kern des Rundschreibens von 1928, unter Anpassung an die neuen Erfordernisse. Allerdings sind die grundsätzlichen Elemente der wirtschaftlichen Berichterstattung an sich keinen tiefgründigen Wandlungen unterworfen.

Im einzelnen ergibt sich für die wirtschaftliche Berichterstattung[2] der schweizerischen Gesandtschaften (für den konsularischen Arbeitsbereich vgl. § 2) folgende Gliederung: die in erster Linie für staatliche Instanzen bestimmte "handelspolitische Information" umfasst Meldungen über die aussenhandelspolitischen Massnahmen des Auslandes. Hieher gehört vor allem die handelspolitische Gesetzgebung und die Vertragspolitik des Partnerlandes. Aehnlich verhält es sich mit der der "Handelspolitik dienenden allgemeinen Berichterstattung" über die Wirtschaftslage des Residenzlandes, gestützt auf umfassendes, wissenschaftlich fundiertes Gesamtstudium der die Schweiz besonders interessierenden wirtschaftlichen Verhältnisse des Auslandes. Auch Beobachtungen einzelner Konsulate können für die Gesamtbeurteilung von Interesse sein.

---

1) Rohner K.: a.a.O., S.45

2) Handelsabteilung: Rundschreiben v. 30.6.1948, an die schweiz. Gesandtschaften und Konsulate, "Wirtschaftsdienst", im Archiv der Handelsabteilung.

Zum Inhalt der Berichte ist hervorzuheben, dass aus dem ganzen Komplex der wirtschaftlichen Erscheinungen d a s herauszuschälen ist, was für die schweizerischen Instanzen wissenswert erscheint. Für den Berichterstatter besteht der oberste Leitsatz darin, dass er sich stets bewusst zu sein hat, "ob diese oder jene Mitteilung für die Schweiz von Interesse sein kann."[1] Angesichts der einem steten Wandel unterworfenen Verhältnisse wird heute bewusst auf die Aufstellung eines Schemas für wirtschaftliche Berichte, wie es im Rundschreiben von 1928 noch enthalten war, verzichtet. Dadurch soll bewirkt werden, dass die zur Handelsabteilung gelangenden Berichte möglichst ungezwungen ausfallen.

In diesem Verzicht auf weitgehende Weisungen spiegelt sich u.a. auch die beachtliche Entwicklung, die in "personeller" Hinsicht während der letzten 20 Jahre vor sich gegangen ist, wieder. Heute, da "wir nun an den meisten Aussenposten, sowohl in leitender als auch in untergeordneter Stellung, Leute besitzen, die wirtschaftlich geschult sind, und die deshalb für die Abfassung von wirtschaftlichen Berichten keiner besonderen Belehrung bedürfen,"[1] sind die Anfangsschwierigkeiten in erfreulicher Weise überwunden.

Bezüglich der Periodizität hatte schon das Rundschreiben von 1928 vor allzu langatmigen, auch in der Ausarbeitung längere Zeit erfordernden und daher leicht überholbaren Ausführungen gewarnt. In der letzten Weisung wird dies noch ausdrücklich unterstrichen; insbesondere gilt dies für die jährlichen Geschäftsberichte der Aussenvertretungen, die vor allem einem Ueberblick über die eigentliche Geschäftsführung reserviert sein sollen. Heute wird von den Gesandtschaften und Konsulaten in erster Linie Aktualität für alle wichtigen Nachrichten, sowie Kontinuität im allgemeinen gefordert. So sind alle Handelsverträge mit Drittländern, Zolländerungen, die für die schweizerische Ausfuhr von Belang sein können, alle Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, sowie alle Devisenmassnahmen unverzüglich, gegebenenfalls telegraphisch, zu melden. Die entsprechenden Druckschriften sind hierauf zu übersenden, oder Auszüge und vielfach Uebersetzungen herzustellen.

Besondere und umfassende Berichte über die allgemeine Wirtschaftslage des Residenzlandes drängen sich dagegen z.B. dann auf, wenn über ein

1) Rundschreiben der Handelsabteilung v. 30.6.1948

gewisses Gebiet zum ersten Mal berichtet wird, so insbesondere bei der Eröffnung neuer Vertretungen, in bisher nicht eingehend erschlossenen und aus irgendwelchen Gründen noch nicht "bearbeiteten" Gebieten. Je nach Bedeutung, die ein Land für den schweizerischen Export bereits hat oder die es eventuell erlangen könnte, wird eine an sich rege Kurzberichterstattung nötig sein. Diese muss auf jeden Fall aktuell bleiben und darf nie abreissen. [1)]

Die Sammlung des Informationsmaterials stellt eine der wichtigsten Aufgaben des Berichterstatters dar. Sie erfordert eine systematische Kleinarbeit, damit wie bei einem Mosaik allmählich ein "Bild" entsteht. Im Bereich der handelspolitisch gesetzgeberischen Belange, wie z.B. in demjenigen der zwischenstaatlichen Vereinbarungen, wird dem Berichterstatter die enge Fühlungnahme mit den Regierungsstellen des Gastlandes die Orientierung erleichtern. Dazu kommt die laufende Verfolgung gesetzgeberischer und anderer einschlägiger Vorbereitungsarbeiten, um den Heimatstaat über die Tendenzen zu unterrichten und schon vor der Inkraftsetzung über die projektierten Massnahmen orientieren zu können.

Die allgemeine Berichterstattung über ein Land erfordert ein systematisches, womöglich auch wissenschaftlich fundiertes Studium der in Betracht kommenden wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Gegebenheiten dieses Landes. An erster Stelle steht die Auswertung der offiziellen und sonstigen statistischen Veröffentlichungen. Hier kann der Berichterstatter vom Aussenhandel über die Währung bis zur Konjunkturentwicklung den Pulsschlag der von ihm beobachteten Wirtschaft fühlen. Dazu kommt die Beurteilung der Presse, insbesondere der Wirtschaftspresse, sowie die Berücksichtigung von volkswirtschaftlichen Zeitschriften, Bankberichten, Veröffentlichungen von Handelskammern, Verbänden und Parteien, von Vorträgen, aktuellen Broschüren, parlamentarischen Bestrebungen u.a.m. Wichtig sind naturgemäss die Anlegung und systematische Ausnützung einer reichhaltigen Fachbibliothek und Zeitschriftensammlung. Zu berücksichtigen sind auch die neuesten volkswirtschaftlichen Publikationen, Marktberichte, Exportjahrbücher usw. [2)]

---

1) Vgl. Töndury H.: a.a.O., S.431

2) Vgl. Kupitzky J.: Das aussenwirtschaftliche Informationswesen der Schweiz, Diss.Bern, 1928, S.29

Von besonderer Bedeutung sind ferner persönliche Beobachtungen, Besuche in Industrie und Wirtschaft, sowie der Meinungsaustausch mit repräsentativen Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft, die oft erst ein lebendiges und abgerundetes Bild zu vermitteln vermögen. Eine besondere Rolle spielt bei dieser Kontaktnahme die Auslandschweizerkolonie, der oft massgebende Persönlichkeiten der Wirtschaft nahestehen oder gar angehören. Zu erwähnen ist auch der Kontakt mit den eigenen konsularischen Vertretern, Korrespondenten etc.

Veröffentlichung der Berichte: Meldungen über handelspolitische Massnahmen wie Zolländerungen, Ein- und Ausfuhrbestimmungen usw. können oft für Sofortdispositionen, beispielsweise bei Erfüllung oder bei Neuabschlüssen von Kaufverträgen den Ausschlag geben. Der Handelsabteilung ist daher sehr daran gelegen, derartige Massnahmen sofort im Handelsamtsblatt und in den "Wirtschaftlichen Mitteilungen" der Handelszentrale veröffentlichen zu können.

Unter Umständen werden diese Mitteilungen auch über die Spitzenverbände der Wirtschaft oder die zuständigen Fachverbände den Interessenten bekanntgegeben, welchen zudem die schweizerischen Handelskammern als Informationsstellen zur Verfügung stehen. Berichte über die allgemeine wirtschaftliche Lage der Länder werden seit der Gründung der Handelszentrale im Jahre 1927 entweder in ihren "Wirtschaftlichen Mitteilungen" veröffentlicht oder ihren Mitgliedern in vertraulichen Mitteilungen direkt bekanntgegeben.

a) Berichte über aussenhandelspolitische Massnahmen des Auslandes[1)]

Diese Massnahmen bilden eines der wichtigsten Sachgebiete, über das die Instanzen des Heimatstaates auf schnellstem Wege orientiert werden müssen. Dabei ist es von grösster Bedeutung, dass sich die Gesandtschaft schon vor Inkrafttreten derartiger Massnahmen zu orientieren weiss.

Während die heimische Wirtschaft von den Zentralbehörden über die eigenen Abkommen auf wirtschaftlichem Gebiet laufend orientiert werden kann, so bedarf der Bund selbst der Kenntnis der allg. Vertragspolitik des Aus-

1) Neben den jeweils zitierten Quellen wurde dieser Abschnitt auf Grund des in den "Wirtschaftlichen Mitteilungen" und den vertraulichen Mitteilungen der Handelszentrale verwerteten Berichtsmaterials, sowie auf Grund von Interviews mit in Bern tätigen Diplomaten verschiedener Länder, dann auch von Aufschlüssen durch schweizerische Beamte des Aussendienstes bearbeitet.

landes und der sich daraus allfälligerweise ergebenden Rückwirkungen auf die Schweiz.

Die Handelsverträge und Finanzabkommen des Residenzlandes mit Drittländern sind daher wichtige Elemente der diplomatischen Berichterstattung. Bei der bevorstehenden Kündigung eines Tarifvertrages gegenüber einem meistbegünstigten Lande bietet die frühzeitige Orientierung durch die diplomatische Mission den heimatlichen Behörden u.U. Gelegenheit, zu erwägen, ob eventuell direkte Tarifverhandlungen angezeigt sind und möglich erscheinen. Aehnlich verhält es sich beim Abschluss von Warenabkommen mit Kontingentierungen und bei Clearingabkommen mit Drittländern; immer wieder ist es Aufgabe des offiziellen Aussenvertreters, jedes Vertragswerk des Gastlandes mit einem dritten Lande hinsichtlich der möglichen Rückwirkungen für die heimische Wirtschaft und damit für die eigene Vertragspolitik, genau zu verfolgen und darüber zu berichten. Dasselbe gilt bei Schwierigkeiten, die in der Zukunft, beispielsweise bei Ablauf eines bestehenden Abkommens anlässlich der Erneuerung des Vertrages, auftreten sollten. Allfällige Prognosen können für die Wirtschaft des Heimatlandes via bestimmte Geschäftsabschlüsse bedeutungsvoll sein.

Bei Zahlungsabkommen können die Einräumung bestimmter Quoten, z.B. für einzelne Finanzgläubigerkategorien, aber auch die Regelung des Fremdenverkehrs, die Verhandlungsposition unserer Unterhändler direkt oder indirekt berühren.

Daneben gilt es zu beobachten, wie die aus den Bedürfnissen des Residenzlandes resultierenden Importwünsche von dritter Seite erfüllt werden, und bis zu welchem Grad andere Lieferanten-Staaten die Warenabnahme von der Exportmöglichkeit eigener Produkte abhängig machen. Gerade hier können sich Rückwirkungen auf die eigenen Absatzmöglichkeiten, bzw. auf die Verwirklichung der schweizerischen Exportwünsche, ergeben.

Einen weiteren Problemkreis der Beobachtung, welcher eng mit dem vertragspolitischen verknüpft sein kann, bilden die staatlichen Massnahmen auf dem Gebiete der Zollpolitik. Mag die ehemals überragende Stellung der Zölle als handelspolitisches Instrument durch die neuen Mittel der Handelspolitik und die daraus resultierende Neuorientierung der Vertragspolitik teil-

weise beseitigt worden sein, so sind die Zölle doch auch weiterhin von entscheidender Bedeutung für die Konkurrenzverhältnisse und Exportmöglichkeiten geblieben, wobei natürlich nach wie vor die entscheidende Bedeutung der Nachfrage- und Angebotselastizitäten für die Ueberwälzung nicht übersehen werden darf. "Je grösser die Elastizität des inländischen Angebotes und der Nachfrage ist, verglichen mit der ausländischen Nachfrage und dem Angebot, desto weniger gross ist das inländische Steigen und desto grösser das ausländische Sinken der Preise."[1)]

Den diplomatischen Vertretern obliegt die laufende Berichterstattung über die tarifarischen Tendenzen des Auslandes. Es sind alle für die heimatliche Ausfuhr bedeutenden Aenderungen der Zolltarife zu melden. Der Handelsabteilung liegt - wie schon erwähnt wurde - daran, ohne Verzug die Wirtschaft darüber orientieren zu können. Dies ist besonders auch dann wichtig, wenn es sich um bevorstehende Zollerhöhungen handelt. Daher sind auch Tarifprojekte sofort zu melden, denn nur so sind eine entsprechende "Reaktion" durch die Geschäftswelt und die Vorbereitung der in Frage kommenden staatlichen Massnahmen möglich, können sich daraus doch, wie z.B. im Falle beträchtlicher Zollerhöhungen einzelner Mitglieder der Zahlungsunion, besondere Rückwirkungen für die Schweiz ergeben.[2)]

Daneben werden gelegentlich in einzelnen Ländern auch erhöhte Warenumsatzsteuern auf Waren ausländischer Provenienz erhoben, deren Ansätze in Handelsverträgen herabgesetzt werden können. Zoll- und Konsularfakturen, Ursprungszeugnisse und Transitzeugnisse sind die von vielen Ländern verlangten Begleitpapiere, um Umgehungen von Zoll- und Einfuhrbestimmungen auszuschliessen. Heute ist die Liste derartiger Papiere vor allem durch die Einführung von Exportzertifikaten und Importlizenzen ergänzt worden. Neben der aufklärenden Berichterstattung über derartige Bestimmungen bilden aber auch die andern Massnahmen, die den zwischenstaatlichen Handel beschränken, einen Gegenstand der handelspolitischen Information.

---

1) Harrod R.F.: Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Bern 1945, S. 191

2) Vgl. Stucki W.: "Der Zolltarif als Verhandlungswaffe" in Probleme der schweiz. Zolltarifrevision, Zürich und St.Gallen, 1951, S. 76

Hieher gehören vor allem Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Devisenbestimmungen in zahlreichen Variationen.

Die diplomatische Vertretung hat die heimischen Behörden über alle solchen Bestimmungen und Massnahmen des Auslandes zu unterrichten. Zu berücksichtigen sind besonders neue Strömungen in der Devisenpolitik, die Beschränkung der Einfuhr durch Listen von "essential" und "non-essential"-Gütern, Systeme der Lizenzierung, Verlängerung der Einfuhrverbotslisten und ähnliches. Zuweilen wird das Ausland zur Erreichung des Zahlungsbilanzausgleichs Importrestriktionen rigoros handhaben und Exportförderungsprämien ausschütten. Immerhin wird heute diese Entwicklung durch das Liberalisierungsprogramm der Europäischen Zahlungsunion mit beachtlichem Erfolg bekämpft.

Besonders nachhaltig wirkende Eingriffe, wie z.B. die Statuierung eines vollständigen oder weitgehenden Aussenhandelsmonopols, müssen eingehend besprochen werden. Der diplomatische Vertreter wird beobachten können, wie andere Länder reagieren und möglicherweise von Konzessionen zu berichten wissen, die das Residenzland machen musste, um sich nicht die Exporttore zu verschliessen. Er wird die dringendsten Importbedürfnisse umschreiben, Kreditmöglichkeiten abwägen und somit dem Handel seines Landes den Weg weisen.

Am "entgegengesetzten Pol" ist die Berichterstattung natürlich von gleicher Bedeutung. Insbesondere wird die Lockerung der Beschränkungen, z.B. in der Devisenbewirtschaftung, in der Einfuhrgüterdiskriminierung u.a.m., die heimatlichen Behörden und mit ihnen die Wirtschaftskreise interessieren. Das Wissen um die jeweiligen Verhältnisse ist Voraussetzung für die handelspolitische Zielsetzung und die richtige Wahl der Mittel.

b) Allgemeine wirtschaftliche Berichte [1)]

Ueber die spezifisch handelspolitische Berichterstattung hinaus, müssen die Zentralbehörden die wesentlichen allgemeinen Wirtschaftsverhältnisse des ausländischen Staates kennen. Vor allem muss die Handelsabteilung, als die für die Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland verantwortliche zentrale

---

1) Vgl. Fussnote 1, S. 12

Instanz, Lage und Tendenzen der ausländischen Wirtschaft, namentlich des Aussenhandels und der Währung, im Hinblick auf eventuelle Rückwirkungen auf die Schweiz, beurteilen können. Dabei "... verfolgt der staatliche Aussenhandelsdienst die gesamte wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entwicklung des Auslandes, soweit sie die eigenen nationalen Wirtschaftsbeziehungen zum Auslande betrifft und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft beeinflusst."[1)]

Für die Handelsabteilung bedeutet dieses Gebiet der Berichterstattung ebenfalls eine wichtige handelspolitische Orientierung, deren Konsequenzen zu Erwägungen bei künftigen Handelsverträgen oder bei Massnahmen in der Finanzsphäre von Wichtigkeit sein können. Wie schon angedeutet, wird die wirtschaftliche Bedeutung des Residenzlandes für den heimischen Handel massgebend die Intensität der allgemeinen Berichterstattung bestimmen. Die Berichterstattung wird vor allem bei bevorstehenden Vertragsabschlüssen und bei grossen wirtschaftlichen Spannungen sehr ausführlich sein müssen. Auf jeden Fall aber muss sie kontinuierlich bleiben.

Die Sachgruppen der wirtschaftlichen Berichterstattung sind die folgenden:[2)] Unter Aussenhandel ist über die Ausfuhr und Einfuhr des Residenzlandes zu berichten. Vor allem geht es hier darum, den Wettbewerb anderer Länder in Waren, die auch in der Schweiz produziert werden, kennen zu lernen. Solche Daten können zudem von Bedeutung sein, wenn in Handelsverträgen Warenlisten aufgestellt werden. Ueberdies sind die Geschäfte des Residenzlandes in Staaten, die gleichzeitig auch schweizerische Absatzmärkte sind, zu besprechen. Die Auswirkungen der Exportanstrengungen dritter Länder, Aussenhandelsindex, Aussenhandelspreisindex, Gründe eventueller Exportschrumpfung, Vergleiche mit früheren Jahren, Prognosen für den schweizerischen Aussenhandel mit dem Berichtsland, das Ausfallen eventuell wichtiger Konkurrenten usf., alle diese Punkte müssen bearbeitet werden.

In den Berichten soll allerdings von ausführlichen Zahlenangaben Abstand genommen und dafür das statistische Material an die Handelsabteilung,

---

1) Hammerlöw U.: a.a.O., S. 5

2) Vgl. Handelsabteilung: Rundschreiben v. 15.12.1928, a.a.O. Beilage: Grundriss für wirtschaftliche Berichte, Archiv der Handelsabteilung

die übrigens von den meisten Ländern Aussenhandelsstatistiken erhält, gesandt werden.

Von grossem Interesse ist die Besprechung der Handels- und Zahlungsbilanz, hängt doch von ihrem Stande weitgehend die einzuschlagende Handelspolitik eines Staates ab. In Verbindung mit den im Lande bekanntwerdenden Bestrebungen bieten diese Bilanzen die Möglichkeit einer Prognose über wahrscheinliche Auswirkungen auf den Heimatstaat. So wird man auf Grund einer die Währungsreserven reduzierenden Passivität der Handelsbilanz, wo diese den Hauptposten der Zahlungsbilanz bildet, ziemlich leicht die handelspolitische Tendenz des Landes voraussagen können. In solchen Fällen werden heute, beim Fehlschlagen der eigenen Exportförderungspolitik, häufig massive Einfuhrbeschränkungen erlassen. Diese treffen oft die hochqualifizierten schweizerischen Industrieprodukte.

Es ist wichtig, rechtzeitig von einer Zuspitzung der Lage zu wissen und anderseits auch sofort über allfällige Entspannungen orientiert zu sein. Hieher gehören insbesondere auch - dies sei zur Illustration gesagt - staatliche Devisenzuteilungsvorschriften, welche die Luxusimporte ausschliessen, und der im Kriege vielerorts gehandhabte Ablieferungszwang für Auslandsaktiven.[1)]

Auch über die Aufnahmefähigkeit des ausländischen Marktes und über die Konkurrenzverhältnisse dritter Staaten ist heute zu berichten. Aus manchen Ländern kann eine günstige allgemeine Entwicklung der Wirtschaft gemeldet werden, woraus sich entsprechend vorteilhaftere Absatzmöglichkeiten ergeben können. Schliesslich ist zu beobachten, wie Drittländer allfällige Schwierigkeiten zu überwinden trachten.

In bezug auf den Handel interessiert vor allem die Entwicklung der Export- und Absatzverhältnisse. Ueber von anderen Ländern verlorene Märkte, Boykott-Tendenzen oder Gründe für den Verlust schweizerischer Exportmärkte ist zu berichten. Die Kenntnis von Anstrengungen des Auslandes zwecks Handelsförderung, z.B. die Gründung von diesbezüglichen Institutionen, das Wissen von Ausfuhrkrediten und Exportsubventionen usw., können den heimatlichen Behörden wichtige Rückschlüsse erlauben.

---

1) Küng E.: "Grundfragen des Zahlungsbilanzausgleichs" in Schw. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jhg. 84, Nr. 6, Bern 1948, S. 528

Zur Darlegung der Handelsverhältnisse gehört ferner eine Erörterung über die Marktverhältnisse, um die Aussichten der heimischen Industrie im betreffenden Lande beurteilen zu können.[1] Oft können die Ursachen von Stockungen im Warenverkehr direkt von der Lage im Handel abhängig sein.

Anderseits sollen die Fehler gemeldet werden, die von der schweizerischen Geschäftswelt in der Bearbeitung der beobachteten Märkte gemacht werden. Die Privatwirtschaft kann auf diesem Wege manche Aufklärung und Anregung empfangen. Darüber hinaus erhält sie unter dieser Rubrik noch andere wichtige Angaben, die aber in den Abschnitt der kommerziellen Handelsförderung gehören und dort behandelt werden. (Vgl. § 2, 1)

Ein weiteres Gebiet der Berichterstattung erfasst die Lage und Entwicklungstendenzen in Industrie und Bergbau. Vor allem die industrielle Expansion ist für die Schweiz als Exportland hochqualifizierter industrieller Produktionsmittel besonders wichtig. Auch über die Exportwege und Exportmengen der ausländischen Industrie ist Bericht zu erstatten. Aufschlüsse über Neugründungen, Einführung neuer Industriezweige, geplante Kapitalinvestierungen, Zusammenschlüsse, Kartell- und Trustbildungen, Verstaatlichungen und die einschlägige Gesetzgebung im industriellen Bereich, sind für die Beurteilung der schweizerischen Exportchancen wertvoll. Der Bergbau interessiert sowohl hinsichtlich der technischen Ausrüstungsmöglichkeiten als auch als Rohstofflieferant.

Für ein Land wie die Schweiz, das im landwirtschaftlichen Bereich nicht nur exportiert, sondern auch grosse Importe tätigen muss, ist die Lage der Landwirtschaft im Ausland von grossem Interesse. In dieser Hinsicht kommen Angaben über die Ernteaussichten, die Produktionskosten usw. in Betracht;[2] Preisentwicklung, staatliche Stützungsaktionen und das Marktinteresse des Auslandes sind hier neben den für die Schweiz wichtigen Viehzuchtverhältnissen die wichtigsten Berichtselemente.

Da die Schweiz ein Exportland und der Arbeitgeber vieler Ausländer ist, müssen die schweizerischen Behörden von Zeit zu Zeit auch über den Arbeitsmarkt, die Lohnverhältnisse und die Lebenskosten des Auslandes orientiert

1) Vgl. Hammerlöw U.: a.a.O., S.47
2) Vgl. Hammerlöw U.: a.a.O., S.47

sein. Schliesslich soll über die bedeutsame.. Wirtschaftsorganisationen, die Lebensbedingungen und die berufliche Gliederung berichtet werden. Der soziale Frieden ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für die Handelsentwicklung, die Kaufkraft ein für den Export oft wesentlicher Faktor. Die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt sind ferner bedeutsam für die Auswanderung; leider herrscht in vielen Ländern eine Art "Arbeitsprotektionismus", der sich bald bloss auf eine bestimmte Berufskategorie, bald aber auf die gesamte Einwanderung bezieht.[1)]

Besonders tiefe Rückwirkungen auf die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen hat die Finanz- und Währungssituation des Residenzlandes. Neben der Produktivität der eigenen Wirtschaft, dem Stande der Währungsreserven, der Zahlungsbilanzsituation, dem Geldumlauf u.a.m., ist die Gestaltung des Staatshaushaltes für die Währung eines Landes und damit auch für die Aussenhandelsbeziehungen von grosser Bedeutung. Der Berichterstatter muss daher seiner Heimatbehörde genaue Aufschlüsse über die Budgetierungspolitik seines Residenzlandes geben. Er hat dabei eine Reihe möglicher Ursachen und Konsequenzen zu berücksichtigen: Geldentwertung, Zahlungsbilanzschwierigkeiten, Situation am Kapitalmarkt, Steuererträge, Kreditbeanspruchung der Notenbank, Rückzahlung von Emissionen, Gestaltung des ausländischen Schuldendienstes, Entwicklung des Wechselkurses, eventuell dessen Neufestsetzung, Abwertungserwägungen, neue Auslandsanleihen; kurz die heimischen Instanzen haben über die ganze finanz- und währungspolitische Situation des Residenzlandes orientiert zu sein, damit sie allfällige Massnahmen erwägen, einleiten und vorbereiten können. Neben der Orientierung über Massnahmen von Staaten, öffentlichen Körperschaften oder andern allfälligen Schuldnern gegenüber den Finanzgläubigern, ist unter anderem eventuell die Warnung vor Kapitalexport nach Staaten, in denen die Sicherheit eine ungenügende ist, von Bedeutung.

An anderer Stelle wird über das Versicherungswesen und die Aussichten für den schweizerischen Fremdenverkehr zu berichten sein, deren Erträge

1) Vgl. Röpke W.: "Barriers to immigration" in Chambre de Commerce International, Zürich 1946, S.49

bekanntlich in der Ertragsbilanz der Schweiz nebst andern als Aequivalent für Handelsbilanzpassiva von grösster Tragweite sind.

Nicht unterlassen werden darf die Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschaftsgesetzgebung des Landes, soweit sie nicht als Gegenstand der Handelspolitik schon oben behandelt wurde. So hat der Staat heute längst nicht mehr nur das Recht, sondern auch die Pflicht, sich um Preisstellung und Monopole zu kümmern. Aber auch Gesetze bezüglich der ausländischen Kapitalinvestitionen, namentlich über die Beschränkung fremder oder über die Tätigkeit staatseigener Investitionen, sind wichtig.

Wir sehen damit, in wie zahlreichen volkswirtschaftlichen Problemen der diplomatische Berichterstatter bewandert sein muss, um Wesentliches vom weniger Wichtigen unterscheiden zu können. Ein abgerundetes Bild kann sich dabei meist erst mit der Zeit, durch die zusammenfassende Beurteilung der Wirtschaftslage, ergeben. Hier spielen seine persönlichen Beobachtungen und Eindrücke, wie auch der Kontakt mit massgebenden Kreisen des öffentlichen Lebens und der Geschäftswelt, eine besondere Rolle.

c) Bemerkungen zur handelspolitischen Berichterstattung

Man muss sich darüber klar sein, dass die handelspolitische Information nicht nach dem beurteilt werden kann, was direkt an die Oeffentlichkeit gelangt. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Berichterstattung in erster Linie für die amtlichen Instanzen bestimmt und weitgehend vertraulich ist. Zudem erfordern die einlaufenden Informationen oft eine Ueberprüfung durch andere Abteilungen der Zentralverwaltung. So steht in der Schweiz die Handelsabteilung vor allem in Verbindung mit der Abteilung für Politische Angelegenheiten des Politischen Departements, welche die Sektionen Rechtswesen und Finanzangelegenheiten einschliesst, mit der Nationalbank, der Zollverwaltung, der Finanzverwaltung, der Expertenkommission für den Zolltarif, dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und anderen.

Weiter stehen die verschiedenen Departemente in ständigem Kontakt einerseits mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und anderseits mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft, wie Vorort des Schweiz. Handels- und Industrievereins, Gewerbeverband, Bauernverband, Gewerk-

schaftsbund etc. Bei schwerwiegenden Problemen werden alle wichtigen Interessengruppen begrüsst und ihre Stellungnahme eingeholt.

Wenn hinsichtlich der Periodizität von besonderen Weisungen abgesehen wurde, besteht allerdings die Gefahr, dass die Berichtsabstände mit der Zeit zu gross werden. Daher scheint es uns angezeigt, die Berichterstattung zwar elastisch zu belassen, jedoch, wenn beispielsweise nach mehreren Monaten kein neuer Bericht eintrifft, wenigstens eine Vernehmlassung in Briefform zu verlangen. Es würde die Gesandtschaft ihr Schweigen begründen müssen, beispielsweise mit dem Hinweis auf stabil gebliebene Verhältnisse. Die Zentralbehörde ihrerseits wäre sicher, dass in ihren Dossiers aktuelles Material liegt, bei dessen Bearbeitung keine zeitraubenden Rückfragen nötig wären.

Nach den Weisungen der Handelsabteilung ist zu verhindern, dass vertrauliche Ausschnitte aus Berichterstattungen in sonst zur Veröffentlichung geeignete Berichte aufgenommen werden. Diese sind gesondert zu behandeln. Eine solche Trennung ist in der Tat unerlässlich. Auch wäre es zweifellos unrationell, zur Veröffentlichung geeignete Berichte in der Handelsabteilung oder in der Handelszentrale umredigieren zu müssen oder eine weitere Verwendung zu unterlassen.

Wir glauben, dass man den Schwierigkeitsgrad dieser allgemeinen Berichterstattung nicht zu niedrig veranschlagen darf, denn die Wirtschaftsverhältnisse eines Staates sind ein sehr komplexes Gebiet, und wenn man daraus nur das berichten soll, was die Heimatbehörden interessiert, so bedeutet schon diese Auswahl eine oft schwierige Aufgabe. Ausserdem müssen charakteristische Tendenzen äusserst rasch erfasst werden; denn es geht nicht an, dass über von der Presse längst gemeldete Angelegenheiten erst nachträglich berichtet wird.

Der wirtschaftliche Sachbearbeiter muss sich aber immer wieder um die Kenntnis der charakteristischen Bedürfnisse der schweizerischen Wirtschaft bemühen. In dieser Hinsicht kann die Handelsabteilung in ihrer Stellungnahme zu einzelnen Berichten wertvolle Hinweise geben. Die laufende Orientierung durch die seit 1941 üblichen wirtschaftlichen Wochenberichte

der Handelszentrale [1] sind zur Aufklärung im wirtschaftlichen Bereich sehr positiv zu werten. Daneben ist es aber auch notwendig, die diplomatischen Vertreter durch sorgfältig ausgewählte Schriften der heimischen Wirtschaft auf dem laufenden zu halten.

Die Veröffentlichung von Berichten, die häufig ohne Nennung des Verfassers erfolgt, geschieht in der Regel in den "Wirtschaftlichen Mitteilungen" der Handelszentrale, die damit der schweizerischen Wirtschaft wertvolle Quellen erschliesst. Es ist freilich wichtig, dass auch in der Weiterleitung keine Verzögerung entsteht, und die Aktualität der Berichterstattung auch in der letzten Phase erhalten bleibt.

Zusammenfassend sind die grossen Fortschritte der diplomatischen Berichterstattung anzuerkennen. Wo es noch Mängel gibt, sind sie den massgebenden Stellen bekannt, und ständig wird an deren Beseitigung gearbeitet.

2. Aufgaben bei der vertraglichen Regelung des Aussenhandels

Wie Handel und Industrie in den letzten dreissig Jahren grosse Wandlungen erfuhren, so ist es auch der staatlichen Tätigkeit auf wirtschaftlichem Gebiet ergangen. Handel und Verkehr sind heute einem Netz von verzweigtesten Massnahmen unterworfen. "In keinem mittelalterlichen Jahrhundert haben es sich die Menschen im Waren-, Reise- und Zahlungsverkehr so schwer gemacht wie heute." [2]

Die Bemühungen aller der schweizerischen Handelspolitik dienenden Kräfte stehen im Zeichen des steten Kampfes um Absatzgebiete. Dieser äussert sich teilweise im Ringen um Kontingente im Rahmen bilateraler Handelsvertragsverhandlungen. Dabei ist die Importkapazität der Schweiz ihr grösster Trumpf. Trotzdem man bestrebt ist, Konzessionen im Aussenhandel vom Entgegenkommen der jeweiligen Vertragspartner abhängig zu

---

1) Vgl. Zentrale für Handelsförderung: a.a.O., S.30

2) Marbach F.: "ABC des Clearingverkehrs" in Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiterzeitung, 48.Jhg., Nr.13, Bern 1949

machen[1], muss meistens hart um Exportmöglichkeiten für die oft als Luxusgüter diskriminierten Qualitätsprodukte der Uhren-, Seiden- und Stickereiindustrie, um nur die repräsentativsten in dieser Hinsicht zu nennen, gekämpft werden. Ausserdem gilt es grosse Schwierigkeiten zu überwinden, um dem schweizerischen Exportkapital den Rückfluss der Erträgnisse freizulegen und für den Fremdenverkehr angemessene Devisenquoten zugebilligt zu erhalten. Diese Verhältnisse sind zwar heute durch die erfreulichen Liberalisierungstendenzen, die von der OEEC ausgehen, teilweise modifiziert worden. Angesichts der Exportschwierigkeiten bedarf es aber nach wie vor einer aktiven Handelspolitik, denn die Verträge und Konventionen schaffen den unentbehrlichen Rahmen für die Tätigkeit der Exporteure.[2]

Die Vertragspolitik der Schweiz basiert heute auf den Bundesbeschlüssen vom 23.12.31 und 14.10.33 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, die durch Beschluss der eidgenössischen Räte vom 15.Juni 1951 bis 1954 verlängert wurden.

Wie schon vor dem Kriege, so sind auch heute mit einer grossen Zahl von Partnerländern periodisch Verhandlungen erforderlich; denn es können oft nur kurzfristige Vereinbarungen abgeschlossen werden, und der Fluss der Verhältnisse spiegelt sich in der häufiger gewordenen Anrufung des Kündigungsrechts wieder. Man muss immer wieder danach trachten, die zwischenstaatlichen Beziehungen wirtschaftlicher Natur durch revidierte Vertragswerke aufrecht zu erhalten und zu beleben. Während sich bei den Verträgen normalerweise zwei Partner gegenüberstehen, werden auch multilaterale Vereinbarungen geschlossen mit grundsätzlich "offenem Beitritt". (z.B. die OEEC)

Die abgeschlossenen Verträge stellen Völkerrecht dar, wobei gewisse Gradabstufungen bestehen: Die Grundlage der schweizerischen Aussenhandelsbeziehungen bilden die eigentlichen Handelsverträge. In zahlreichen

---

1) Vgl. Homberger H.: Aussenhandelspolitik der Schweiz in der Nachkriegszeit, Sonderabzug, Bern 1939, S.12

2) Vgl. Schweiz. Zentrale für Handelsförderung: 15 Jahre Handelsförderung, Zürich und Lausanne 1942, S.8

Fällen jedoch wird der zwischenstaatliche Wirtschaftsverkehr noch durch Abkommen über den Waren- u. Zahlungsverkehr eingehender geregelt.[1)]

1) a. Die Handelsverträge
Die organisatorische Grundlage des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs bilden die eigentlichen Handelsverträge. In ihrer klassischen Form enthalten sie vor allem die Zusicherung der gegenseitigen wohlwollenden Behandlung in allem, was den Handel zwischen den beiden Vertragspartnern betrifft. Diesbezüglich bildet in der Regel die sogen. Meistbegünstigungsklausel die wichtigste Vertragsbestimmung, (Meistbegünstigungsvertrag). Die vertragschliessenden Länder gewähren sich gegenseitig die Behandlung der meistbegünstigten Nation hinsichtlich der Zölle, der Abgaben und ähnlicher Belastungen. (Vgl. z.B. den Handelsvertrag zwischen der Schweiz. Eidgenossenschaft und der föderativen Volksrepublik Jugoslawien v. 27.9.1948).
In neueren Vertragswerken wird darüber hinaus zugesichert, dass eventuell angewandte Massnahmen des Verbotes oder der mengenmässigen Beschränkung der Ein- und Ausfuhr keine diskriminierende Behandlung zum Nachteil des Kontrahenten ergeben sollen. (Vgl. z.B. Handelsvertrag zwischen der Schweiz. Eidgenossenschaft und d. UdSSR v. 17.3.1948).

Den Erfordernissen des gegenseitigen Handelsverkehrs entsprechend, werden mit einzelnen Staaten Handelsverträge in Form von "Tarifverträgen" abgeschlossen, in denen, über die Meistbegünstigungsklausel hinaus, für eine Reihe von Waren feste Zollansätze vereinbart werden. (Vgl. z.B. Handelsvertrag mit Italien v. 27.Jan.1923). Nach dem zweiten Weltkrieg wurden Tarifverträge durch Zusatzabkommen den neuen Verhältnissen angepasst.
Handelsverträge, die sich hinsichtlich der Zollbehandlung auf die Meistbegünstigungsklausel beschränken, werden auch als "kleine Handelsverträge" bezeichnet.

b. Die Abkommen
Handelsabkommen stehen i.d.R. neben den eigentlichen Handelsverträgen und dienen dazu, besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Allerdings kann auch die vertragliche Bindung zur Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in unbedingter und unbeschränkter Form, gewissermassen die Meistbegünstigung, durch ein Handelsabkommen festgelegt werden. (z.B. Handelsabkommen zwischen der Schweiz. Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Mexiko v. 2.9.1950).
Anderseits ist das Bestreben, den Handelsverkehr so freizügig wie möglich zu gestalten, wenn auch unter Anwendung besonderer Warenlisten für nichtliberalisierte Waren, Gegenstand solcher Abkommen. (z.B. Handelsabkommen zwischen der Schweiz. Regierung und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland v. 27.1.1951).
Aber auch die Erleichterung des gegenseitigen Warenaustausches im Rahmen der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit kann durch bilaterale Abkommen gefördert werden. (z.B. Handelsabkommen zwischen der Schweiz und Italien v. 21.10.1950).

Abkommen über den Warenaustausch und die Regelung des Zahlungsverkehrs. Diese ganz besonders der Förderung der gegenseitigen Handelsbeziehungen und der Regelung des Zahlungsverkehrs durch den Clearing dienenden Abkommen tragen den speziellen Verhältnissen der Vertragspartner Rechnung. So können sich die beiden Regierungen verpflichten, im Rahmen vereinbarter Mengen- oder Wertkontingente, die in der Regel in den Abkommen beigefügten Listen aufgezählt sind, die notwendigen Bewilligungen zur Ein- und Ausfuhr der Waren zu erteilen. (Vgl. z.B. Abkommen betr. den Warenaustausch und den Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz. Eidgenossenschaft und der Tschechoslowakischen Republik v. 8.3.1947). Beim Zahlungsverkehr wird gewöhnlich der Durchführungsmodus der gegenseitigen Zahlungen festgelegt, ein offizieller Mittelkurs festgesetzt u.a.m. Darüber hinaus wird der Anwendungsbereich der vorgesehenen Regelung durch Festlegung der gestatteten Zahlungen bestimmt. (Vgl. z.B. Abkommen über den Waren- u. Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz. Eidgenossenschaft und der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien v. 21.9.1946). Mit solchen Abkommen ist u.U. auch die Regelung der Entschädigung der schweizerischen Finanzgläubigerinteressen verknüpft.

Zahlungsabkommen. Sie dienen vor allem der Regelung des gebundenen sog. dezentralisierten Zahlungsverkehrs. Neben der Festlegung eines offiziellen Wechselkurses wird eine Liste jener Zahlungen aufgestellt, die im Rahmen des Abkommens abgewickelt werden können (Vgl. z.B. Zahlungsabkommen zwischen der Schweiz u.d. belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion v. 13.10.1947). Bei Abkommen, die den Zahlungsverkehr regeln, erlässt der BR, gestützt auf den BB v. 14.10.1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland, in der Fassung v. 22.6.1939, einen BRB über den Zahlungsverkehr mit dem betreffenden Lande. (Vgl. z.B. den BRB über den Zahlungsverkehr mit Schweden v. 18.6.1951).

Abkommen über den Warenaustausch. Durch sie sichern sich die vertragschliessenden Parteien für den Umfang der zuzulassenden Aus- bzw. Einfuhrmengen Mindestgrenzen zu. Beigefügte Warenlisten bilden integrierende Bestandteile solcher Abkommen. I.d.R. wird für den Zahlungsverkehr ein besonderes Abkommen abgeschlossen. (Vgl. z.B. Abkommen über den Warenaustausch zwischen der Schweiz u. dem Königreich Schweden v. 30.4.1948).

Spezielle Abkommen werden darüber hinaus zur Regelung besonderer Verhältnisse benötigt. So gibt es z.B. Vereinbarungen über die Verstaatlichungen, Konfiskationen und die nationale Verwaltung, oder ein Abkommen über die Handelsvertretung der UdSSR in der Schweiz u.a.m.

Bei der Ausarbeitung der einzelnen Vertragswerke werden selbstverständlich die interessierten Spitzenverbände der schweizerischen Wirtschaft konsultiert, und es bedarf manchmal schwieriger Verhandlungen, um die Ein-

zelinteressen in den Rahmen des Gesamtinteresses einzufügen,[1] denn oft wird der Schutzgedanke mit der Freiheit in Idealkonkurrenz gesetzt.[2] Daneben bedarf es aber eines intensiven, weitverzweigten Studiums der Handels- und speziell der Vertragspolitik des in Frage kommenden Landes. Diese Arbeit könnte nicht geleistet werden ohne die tatkräftige Mitarbeit und Unterstützung der schweizerischen Vertretungen in den betreffenden Ländern. Hier werden die Schwächen eines meistens schon bestehenden früheren Abkommens studiert, und aus der Betrachtung der Vertragspolitik des betreffenden Landes den Heimatbehörden konkrete Vorschläge übermittelt.

So kann sich die heimatliche Delegation ihre Verhandlungstaktik ausbauen und Verhandlungsziele setzen. Bei den Verhandlungen selbst fällt den Vertretern der Schweiz im Ausland noch manche wichtige Aufgabe zu. Schliesslich beginnt nach dem Abschluss eines solchen Abkommens die oft grösste Arbeit der Gesandtschaft, nämlich die laufende Ueberwachung, oft auch die direkte Mitwirkung bei der Durchführung des Abkommens. So mögen Interventionen bei den ausländischen Behörden erforderlich werden, um Unstimmigkeiten in den Interpretationen einzelner Vertragsbestimmungen zu beheben etc.

Schon jetzt erkennen wir die umfassende Bedeutung dieses Zweiges der handelspolitischen Tätigkeit unserer Aussenvertretungen. Die sich abzeichnenden Arbeitsgebiete seien kurz im einzelnen behandelt.

a) Mitarbeit bei der Vorbereitung der Abkommen

Da in den Handelsverträgen stets der besonderen Situation eines Landes Rechnung getragen werden muss, bedarf jedes Vertragswerk einer intensiven Vorarbeit, will man Mittel und Wege finden, möglichst weitgehende Vorteile für die eigene Wirtschaft zu erlangen. Dabei lassen sich punkto Veranlassung und Notwendigkeit zwei Gruppen unterscheiden:

Einmal ist die wirtschaftliche Entwicklung stetem Wandel unterworfen. Darüber hinaus können wirtschaftliche Umwälzungen, die beispielsweise

1) Gafner M.: Vgl. Streiflichter aus dem wirtschaftlichen Existenzkampf der Schweiz, Bern 1940, S.2

2) Vgl. Marbach F.: Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950, S.108

durch grosse Verschuldung oder schweren Devisenmangel eines Staates hervorgerufen werden, eine vertragliche Regelung erforderlich machen.

Auf einer anderen Ebene wieder stehen jene durch den Krieg und insbesondere durch seinen Ausgang hervorgerufenen Wandlungen staatskonstitutioneller Natur. So haben namentlich in den Ostländern und in China die Doktrinen der neuen Regierungen zu einschneidenden Umwälzungen des Wirtschaftssystems geführt. Mit diesen Ländern musste durch neue Verträge oder Wirtschaftsabkommen der Rahmen für den Handelsverkehr auf der bei jenen Ländern dominierenden Basis des staatlichen Aussenhandelsmonopols gefunden werden. Eine Neuregelung erforderten ferner die Wirtschaftsbeziehungen im Falle der staatlichen Neuordnung ehemaliger Teile von Kolonialreichen, wie beispielsweise Indien, Pakistan und Indonesien.

Die Anregung oder der Wunsch wird von einem der beteiligten Länder ausgehen. Die Verhältnisse sind jedoch von den zuständigen Stellen zweifellos schon studiert worden, bevor die Einladung ergeht, oder bevor ein altes Vertragswerk abläuft.

Die Handelsabteilung, bei der alle Fäden der Aussenhandelsbeziehungen zusammenlaufen, befasst sich während der ganzen Zeit, gewissermassen ständig, mit dem Studium der Wirtschaftsverhältnisse des Auslandes und kennt die Auswirkungen bestehender Abkommen. Sie ist in erster Linie durch die kontinuierliche handelspolitische und der Handelspolitik dienende Berichterstattung der schweizerischen Missionen im Ausland (Vgl. § 1/ 1) über die Situation der ausländischen Wirtschaft unterrichtet. Auf innenpolitischer Seite steht sie in dauerndem Kontakt mit den repräsentativen Wirtschaftskreisen.

Die Anregung zur Aufnahme von Wirtschaftsbeziehungen kommt entweder von einer Gesandtschaft aus, die auf entscheidende Entwicklungen im Ausland hinweist, ist auf eine Interpellation bestimmter wirtschaftlicher Kreise auf Grund der Entwicklung im Inland zurückzuführen, oder aber ist das Resultat von Beobachtungen der mit dem Ausbau der Handelsbeziehungen mit dem Ausland betrauten zentralen Institutionen (z.B. Handelsabteilung oder Handelszentrale). Aber auch handelspolitische Massnahmen des Auslandes können dazu führen, dass Wirtschaftsverhandlungen notwendig werden.

Nachdem die abklärenden Studien unter massgebender Beteiligung der Gesandtschaft zu Ende gediehen sind, vollzieht sich in der Regel die erste offizielle Fühlungnahme mit dem Kontrahenten.[1)]

Ist das Partnerland zu Verhandlungen bereit, so wird die formelle Einladung zur Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen von Regierung zu Regierung ergehen. Natürlich können noch viele andere Gründe die Aufnahme von Verhandlungen wünschenswert erscheinen lassen, ja oft gerade dazu drängen. Nicht selten kommen die Einladungen zu Unterhandlungen auch von Seiten der Handelspartner. Natürlich kommt es auch vor, dass Besprechungen alternativ gefordert werden.

Sobald grundsätzliches Einverständnis über die Ansetzung von Verhandlungen besteht, bezeichnen die Regierungen ihre Delegationen, die schweizerischerseits in der Regel vom Chef der Handelsabteilung oder von einem der Delegierten für Handelsverträge geleitet werden. In einzelnen Fällen, eventuell bei Vertragsergänzungen oder Zusatzprotokollen, kann auch der Vorsteher der zuständigen Gesandtschaft mit der Führung der Verhandlungen betraut werden. Handelt es sich vorwiegend um Belange des Finanztransfers oder des Vermögensschutzes, kann ein Vertreter des Politischen Departements als Delegationschef bestellt werden.[2)] Im übrigen gehört überall dort, wo auch über Finanz- und Vermögensfragen zu verhandeln ist, ein Vertreter der Politischen Abteilung der Delegation an. Innerhalb der Handelsabteilung wird der Chef der betreffenden Ländersektion jeweils beigezogen.

Die Delegation wird je nach der Art des betreffenden Abkommens noch durch Vertreter anderer Verwaltungen, solche der Verrechnungsstelle und durch Delegierte der repräsentativen Wirtschaftskreise, vor allem des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrievereins, ergänzt.[3)]

---

1) Vgl. Töndury H.: a.a.O., S. 432

2) Vgl. z.B. Vereinbarung betr. Verstaatlichung, Konfiskationen und der nationalen Verwaltung i.d. CSR, v. 18.12.46

3) Bei Warenabkommen ist in der Regel der Schweiz. Bauernverband und bei Zahlungsabkommen die Schweiz. Bankiervereinigung u.a. vertreten. Bei Abkommen über ausländische Arbeitskräfte kann der Schweiz. Gewerkschaftsbund zur Mitarbeit aufgefordert werden.

Ein wichtiger Mitarbeiter und Berater der Delegation wird stets der wirtschaftliche Sachbearbeiter der zuständigen Gesandtschaft sein. Er kennt die Handelspolitischen Tendenzen des Partnerlandes, hat dessen Handelsvertragsnetz studiert und sich ein Bild über die möglichen Konzessionen und Gegenkonzessionen zu machen gesucht. Die Gesandtschaft wird auch über Stellung und Auffassung der Regierung des Gastlandes berichtet haben; sie kennt die Stimmung der Wirtschaftskreise und die für die Verhandlungen zuständigen Persönlichkeiten. So ergänzen sich die laufenden Berichte, welche zum Grundlagenstudium in der Heimat herangezogen wurden, und die Dokumentation, welche durch kontinuierliche Kleinarbeit entstanden ist.

An seinem Residenzorte kann der zuständige Diplomat auch in dieser speziellen Hinsicht nützliche Arbeit leisten; so kann er in Vorträgen bei Handelskammern oder anderen Wirtschaftskreisen, durch sonstige Kontaktnahme mit höheren Beamten des Handelsministeriums, mit Persönlichkeiten der Finanz und des Handels, den schweizerischen Standpunkt vertreten und zur Abklärung beitragen. Auch kann es nützlich sein, die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse seines Landes, Bedeutung der einzelnen Exportzweige, die traditionelle Rolle der Schweiz als Kapitalexportland etc. zu erläutern. Genau wie unsere Gesandten, besonders in Zeiten politischer Spannungen, die traditionelle Neutralität der Schweiz und ihre Sonderstellung zwischen den Mächtekoalitionen hervorheben, so haben sie ihre Wirtschaftsmitarbeiter bei der Aufklärung über die wirtschaftlichen Gegebenheiten der Schweiz zu unterstützen. Es darf nicht übersehen werden, dass durch diese Tätigkeit oft schon viel für erfolgreiche Verhandlungen getan werden kann.

Art und Ausmass solcher Aufgaben sind natürlich von der Natur der auf dem Spiele stehenden Interessen abhängig, von dem Volumen der gegenseitigen Handelsbeziehungen, von der Beurteilung der Entwicklungsmöglichkeiten etc. Auch bezüglich der Vorbereitungsarbeit bestehen sofort einleuchtende Unterschiede zwischen einem Fortschreiten auf bewährter Bahn, wo nur Ergänzungen am bestehenden Vertragswerk anzubringen sind, und einem radikalen aussenhandelspolitischen Kurswechsel.

Schliesslich vermitteln die Gesandtschaften beidseitig die eigentlichen Verhandlungen, d.h. sie treffen Abmachungen über Ort und Zeitpunkt, hel-

fen die Geschäftsordnung und die Art des Vorgehens aufzustellen. Finden die Verhandlungen in der Schweiz statt, so ist es vorteilhaft, wenn sich der zuständige Sachbearbeiter der Gesandtschaft früh genug in die Schweiz begibt, um der Delegation zur Verfügung zu stehen und sich mit dem näheren Verhandlungsprogramm seiner Delegation vertraut zu machen.

Es ist natürlich nicht gut möglich, im Einzelnen aufzuführen, wieviel eine solch umsichtig gehaltene und sorgfältige Vorbereitung ausmacht.[1] Immerhin vermögen wir unschwer zu erkennen, wieviel vom Können und Einsatz der Aussenvertretung unter Umständen abhängen kann.

b) Die Mitarbeit bei Wirtschaftsverhandlungen

Die beiden Verhandlungsdelegationen tauschen in der Regel ihre Beglaubigung aus und beginnen gemäss der Traktandenliste die Unterhandlungen. Der Präsident der Delegation stützt sich dabei auf seine sachverständigen Mitarbeiter und Berater. Man kann die Aufgabe des mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Diplomaten mit derjenigen eines Generalstabsoffiziers vergleichen. Er muss über alle Einzelheiten im Bilde sein, stets bereit, in allen Verhandlungsphasen dem Delegationschef Argumente zur Bestreitung der Diskussion zur Verfügung zu stellen.[2]

Allerdings darf sich der betreffende Diplomat nicht zu sehr exponieren; denn er hat ja auch nach Abschluss der Verhandlungen im Residenzlande zu wirken und die Ausführung des Abkommens zu überwachen. Er muss somit vermeiden, sich bei den massgebenden Stellen unbeliebt zu machen. Seine Arbeit könnte dadurch erschwert werden. Bei den Verhandlungen kommt es natürlich darauf an, welcher Art der erstrebte Vertrag sein soll. Sind die Abklärung von Vorfragen und die Vorbereitungen soweit gediehen, dass sich zwei Delegationen zu Verhandlungen treffen, dann ist bei einem Handelsvertrag auf der Basis der Meistbegünstigung das gegenseitige Einverständnis kaum gefährdet.[3] Erachten die Delegierten die Interessen ihres Landes in einem kleinen Vertrag ohne besondere Tarifabmachungen als genügend be-

1) Vgl. Töndury H.: a.a.O., S. 432
2) Vgl. Tröndle M.: Radiovortrag a.a.O.
3) Vgl. z.B. Handelsvertrag mit der Sowjetunion v. 17.3.1948, Sammlg. Eidg. Ges. 1948, S. 371

rücksichtigt, werden sie die üblichen Bestimmungen bald redigiert haben, beruht doch jede davon in der Regel auf Gegenseitigkeit. Immerhin kann ausser der üblichen Meistbegünstigungsklausel vertraglich festgelegt werden, dass eine allfällig notwendig werdende Beschränkung der Ein- und Ausfuhr zu keiner diskriminierenden Behandlung des eigenen Staates führen darf.

Ist der Vertrag unterzeichnet, so erfolgt normalerweise die Ratifizierung[1] durch die betreffenden Regierungen oder Parlamente. Schwieriger können sich die Verhältnisse bei einem umfassenden Tarifvertrag gestalten, wo die Vertragspartner für die Herabsetzung der Ansätze des Generalzolltarifs ihres Landes eine entsprechende Gegenkonzession fordern.

Hier gilt es dann für die Delegation, die schutzzöllnerischen Erwägungen für einzelne Wirtschaftszweige zu verteidigen. Solche Verträge haben für die Vertragsländer eben noch weitere Konsequenzen, da alle unbeschränkt meistbegünstigten Länder davon profitieren. Die Verhandlungen über einen derartigen Handelsvertrag bedeuten der vielen Positionen wegen, über die verhandelt werden muss, ein grosses Stück Arbeit.[2]

Bei den praktisch nie abreissenden Verhandlungen handelt es sich nicht um Handelsverträge, sondern hauptsächlich um Abkommen über den Warenaustausch und den Zahlungsverkehr. Sie dienen dazu, immer wieder die Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und die Devisenrestriktionen zu überwinden und damit den Handelsverkehr aufrecht zu erhalten.

Solche Abkommen müssen öfters durch Notenaustausch oder Zusatzabkommen, vielfach unter wesentlichen Veränderungen, erneuert werden. Die Verhandlungen über den Abschluss solcher Abkommen sind mit manchen Ländern sehr häufig und hinsichtlich der Erreichung der Verhandlungsziele bisweilen äusserst schwierig. Nur eine gut vorbereitete, mit den Verhältnissen eng vertraute Delegation, welche die Handelspolitik des Kontrahenten sehr gut kennt, vermag erfolgreich abzuschneiden. "Dabei gibt nicht nur das Wirt-

---

1) In der Schweiz bedürfen Handelsverträge der Genehmigung durch Bundesbeschluss, nicht aber Abkommen, beispielsweise über den Waren- und Zahlungsverkehr, die unter den BB vom 14.10.1933, Fassung 1939, über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland fallen.

2) Vgl. z.B. Tarifzusatzabkommen mit Italien v. 14.7.1950, Sammlg. Eidg. Ges. 1950, S. 811

schaftspotential des eigenen Landes, geben nicht nur die besseren Argumente den Ausschlag, sondern ebensosehr die Nerven und die Festigkeit und Stetigkeit, mit der um jedes einzelne Postulat gerungen wird".[1] Den schweizerischen Unterhändlern liegt es ob, die wirtschaftliche Position in unermüdlicher Kleinarbeit zu verteidigen und nach Möglichkeit zu erweitern.

Es liegt in der Natur der Sache, dass bei den Wirtschaftsverhandlungen "nur die allgemeinen Grundlagen für das befriedigende Funktionieren der wirtschaftlichen Beziehungen"[2] geschaffen werden können. Der Ausbau dieser Beziehungen fällt wiederum in den Aufgabenkreis der schweizerischen Gesandtschaften.

c) Die Mitarbeit bei der Ueberwachung der Abkommen

Nach dem Abschluss eines Handelsvertrages oder eines Waren- und Zahlungsabkommens, dessen Inkraftsetzung vor der Ratifizierung durch Notenaustausch der beiden Delegationspräsidenten provisorisch erfolgen kann, setzt für die zuständige Gesandtschaft und insbesondere für den mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Beamten eine weitere Tätigkeit ein, und zwar wahrlich nicht die unbedeutendste; denn nun gilt es die Durchführung des Abkommens zu überwachen,[3] wobei die im Vertrag statuierten Normen geschützt und interpretiert werden müssen.

So geben Tarifverträge, die nicht selten Hunderte von Positionen umfassen, oft zur mühsamen Behandlung von Detailfragen Anlass, auch wenn wir den Satz, wonach der Erfindungsreichtum an zöllnerischen Künsten zur Erlangung nachträglicher Vorteile recht erstaunlich sein kann,[4] nicht verallgemeinern möchten. Diese Arbeit wird quantitativ noch übertroffen durch die Aufgaben und Fragen, welche die Ausführung eines Warenabkommens mit Kontingentierung und eines Zahlungsabkommens im gebundenen Zahlungsverkehr mit sich bringt. Wenn für die Mehrzahl von rund tausend Positionen

---

1) Gafner M.: a.a.O., S.3

2) Tröndle M.: Die Diplomatie im Dienste des schweiz. Exportes; in Schweiz. Export-Probleme der Kriegs- und Nachkriegszeit, Zürich 1941

3) Vgl. Töndury H.: a.a.O., S. 432

4) Vgl. David H.: Die diplomatischen und wirtschaftlichen Vertretungen der Schweiz im Auslande, Zürich 1915, S. 17

eines Zolltarifs Kontingente bestehen, die laufend überwacht werden müssen,[1] kann man sich vorstellen, welche Arbeit das erfordert. Dennoch musste man über die Kontingentvereinbarungen zwecks Schaffung einer minimalen Stabilität noch zufrieden sein, mag auch heute Hoffnung bestehen, dass das Liberalisierungsprogramm der Europäischen Zahlungsunion weitere Erleichterungen schaffen wird. Bei den Zahlungsabkommen wiederum bilden die Clearingabkommen mit ihren oft bis in alle Details ausgeklügelten Systemen und selbst die Zahlungsabkommen über den dezentralisierten Zahlungsverkehr ein Gebiet umfangreicher Arbeit. In manchen Ländern ergeben sich Probleme verschiedener Art, so des Finanztransfers, allfälliger Neuregelungen für rückständige Zinsen und ähnliche Belange.

Der Gesandtschaft stellen sich zahlreiche Aufgaben, von der einfachsten Aufklärung über schwierige Interpretierungen und Interventionen bis zur eventuell notwendig werdenden Ergänzung des Vertragswerkes. Einfache Detailfragen sind verhältnismässig leicht zu regeln, während administrative Verfügungen des Kontrahenten, die mit oder ohne handelspolitische Nebenabsichten erlassen wurden, zu Reklamationen und Komplikationen führen können, die klug und energisch angebracht werden müssen.[2] Sind dabei Konferenzen nötig, wird der mit den wirtschaftlichen Aufgaben betraute Diplomat als der beste Kenner der Materie sein Land zu vertreten haben. Bei komplizierten Abkommen kann auch eine gemischte Kommission eingesetzt werden, der die Ueberwachung des Abkommens obliegt.

Die Gesandtschaft wird mit den zuständigen Stellen des Auslandes regen Kontakt unterhalten. Eigentliche Interventionen wird sie hingegen nur auf Veranlassung oder nach Rücksprache mit den heimischen Instanzen vornehmen. Dies gilt auch in Fällen, in denen Privatfirmen oder Verbände mit Interventionsgesuchen direkt an die Gesandtschaft gelangen. Hier besteht bisweilen die Tendenz, in Fällen von Ein- und Ausfuhrverboten und Zollerhöhungen, Sonderinteressen zu verfolgen, deren Rückwirkung auf die Allgemeininteressen erst erwogen werden muss. Daneben kann es auch andere

---

1) Vgl. Tröndle M.: a.a.O., S. 24
2) Vgl. Töndury H.: a.a.O., S. 432

Gründe geben, die eine Intervention nicht ratsam erscheinen lassen, wie beispielsweise im Falle gleichzeitiger analoger schweizerischer Massnahmen, die dem Vertragspartner auch nicht genehm sind. [1)]

So verficht die Gesandtschaft im engsten Einvernehmen mit den Heimatbehörden bei den in Betracht fallenden ausländischen Stellen die schweizerischen Belange. [2)] Vielfach ist jedoch mit dem Abschluss eines Abkommens der Wirtschaftsverkehr nicht für lange Zeit geregelt, und die immer wieder wechselnden Verhältnisse (es wird hier z.B. an die Veränderungen erinnert, die durch den Beitritt von 18 Ländern zur Europäischen Zahlungsunion hervorgerufen wurden), führen zu beinahe ununterbrochenen Verhandlungen.

d) Besondere Gesichtspunkte bezüglich der Aufgaben aus der vertraglichen Regelung des Aussenhandels.

Wir haben gesehen, auf welche mannigfaltige Art und Weise die Gesandtschaften die Handelsvertragsverhandlungen vorzubereiten und zu fördern vermögen. Und aus den zahlreichen Abkommen und Verträgen der Nachkriegsjahre ersehen wir, wie viele positive Resultate erzielt wurden. Sicher wurde manche neue Erfahrung gemacht, und zweifellos hat sich hie und da eine Schwierigkeit in der Verhandlung gezeigt, die durch bessere Vorarbeit hätte vermieden werden sollen.

Die Delegationschefs können natürlich das Niveau der von der Gesandtschaft geleisteten Vorarbeit am besten einschätzen; sie wissen auch, auf welchen Gebieten die Mithilfe der Gesandtschaft und ihrer einzelnen Sachbearbeiter von besonderer Wichtigkeit ist. So wird denn auch zu Beginn der eigentlichen Vorbereitungen, d.h. nach Sichtung des bereits vorliegenden Materials durch den zuständigen Delegierten für Handelsverträge und die in Aussicht genommenen Mitglieder der Delegation, mit dem zuständigen Beamten der Gesandtschaft ein intensiver Gedankenaustausch am Platze sein.

In der Tat stellen die Vorbereitung eines Abkommens, dessen Abschluss und die erste Zeit der Ueberwachung oft hohe Anforderungen an den betreffenden Diplomaten. Will man dabei vermeiden, dass die übrigen Geschäfte

1) Vgl. Handelsabteilung: Rundschr. v. 30.6.1948, a.a.O.
2) Vgl. Tröndle M.: Radiovortrag a.a.O.

unter diesen sporadischen Mehrarbeiten leiden, so muss den wirtschaftlichen Sachbearbeitern mitunter eine Stütze beigegeben werden. Gleichzeitig bedeutet dies eine gute Gelegenheit, für beschränkte Dauer einen jüngeren Beamten zu der in Frage stehenden Gesandtschaft zu delegieren, und ihm so unter Anleitung eines erfahrenen Kollegen Gelegenheit zur Weiterausbildung zu geben. Solche Abkommandierungen dürften auch langfristig gesehen ihre Früchte tragen.

Zur Kontroverse, wie lange ein mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauter Diplomat seine Funktionen am gleichen Platz ausüben soll, zeigt der vorstehende Ueberblick über die Bedeutung, die der Kenntnis der Verhältnisse eines Landes und dem persönlichen Umgang mit den massgebenden Persönlichkeiten zukommt, dass in Zeiten unmittelbar bevorstehender Verhandlungen Personalwechsel möglichst vermieden werden sollte. Dies gilt sowohl für die planmässige Vorbereitung schwieriger Verhandlungen, als auch für die erste Zeit der Interpretation und Durchführung eines Abkommens.

Der Ausschuss für Aussenpolitik der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz hat in seinem Exposé über die Reform des Aussendienstes[1] auch die Entsendung von Spezialdelegierten ins Auge gefasst. "Die heutige Entwicklung der Transportmittel gestattet ohne weiteres, für spezielle Aufgaben oder für Auslandsverhandlungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Natur, erstklassige Beamte oder auch Spezialisten der Wirtschaft zu entsenden. Ihre Mission könnte .... für eine begrenzte Zeitdauer und mit bestimmtem Auftrag erfolgen."[2] Insbesondere denkt der Verfasser des Exposés dabei an einen in Bern stationierten Stab, dessen Mitglieder bei Bedarf zur Lösung handelspolitischer Aufgaben nach den Brennpunkten delegiert werden könnten. Damit wäre es möglich, bei Gesandtschaften mit für die Schweiz sekundärer wirtschaftlicher Bedeutung normalerweise ohne eigentliche Wirtschaftsspezialisten auszukommen, bzw. besonders schwierige Aufgaben durch Sonderdelegierte lösen zu lassen.

---

1) Vgl. Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz: Die Reform des Aussendienstes und die Neuorganisation des Politischen Departements; Sonderdruck Zürich 1946, S. 9

2) Vgl. Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz: a.a.O., S. 9 f.

Dieser aus dem Jahre 1946 stammende Vorschlag hat seinerzeit einen Weg gewiesen, der sicher manche positive Lösung zu fördern vermocht hätte. Auch für die Zukunft ist seine Beachtung zumindest in Sonderfällen zu empfehlen. Glücklicherweise verfügt jedoch das Politische Departement von Jahr zu Jahr über mehr Spielraum, um im Rahmen der allgemeinen Versetzungen wirtschaftlich ausgebildete Diplomaten einsetzen zu können. Immer mehr ist der Mangel an wirtschaftlich geschulten Mitarbeitern überwunden worden, so dass heute sozusagen jeder "Posten", sei es dessen Chef, sei es einer der subalternen Beamten des diplomatischen Dienstes, über Personal mit wirtschaftlichen Kenntnissen und Erfahrungen verfügt.

3. Besondere Aufgaben in Kriegszeiten

Der dritte Komplex aussenhandelspolitischer Aufgaben lässt sich indessen nur schwer darstellen. Diese Tätigkeit wird schliesslich durch die jeweiligen Umstände bei kriegerischen Verwicklungen, je nach der Natur, Ausdehnung und Rückwirkung bedingt. Hier schaffen die Wechselfälle eines Krieges immer neue Situationen, die neue, oft völlig einmalige Aufgaben mit sich bringen. Immerhin gestattet die Erfahrung zweier Weltkriege, namentlich diejenige des letzten, gewisse Grundlinien der Kriegsaufgaben zu erkennen. Während in normalen Zeiten die Exportförderung, die Erschliessung neuer Märkte, die Verbesserung der Vertragswerke, Liberalisierungsprobleme u.a.m., im Vordergrund stehen, bringt die Kriegssituation einen scharfen handelspolitischen Frontwechsel mit sich. Die im normalen Friedensaustausch an sich reibungslose Versorgung unseres Landes mit Rohstoffen und Nahrungsmitteln wird plötzlich zum Zentralproblem überhaupt, und die Voraussetzungen und Gegebenheiten einer normalen Produktion müssen hinter den Bedürfnissen der Armee und den Erfordernissen der Landesversorgung zurückstehen.[1] Aber auch in Kriegszeiten gilt es, den Strom der Exporte, welcher die Arbeit weiter Volkskreise in Brot umwandelt, wenigstens teilweise aufrechtzuerhalten. Wie sehr der neutrale Staat seinen ganzen Einfluss und sein ganzes Ansehen einsetzen muss, um Mittel und Wege zur Sicherung

1) Vgl. Gafner M.: a.a.O., S.5

seines lebensnotwendigen Bedarfs, aber auch zur Aufrechterhaltung der Arbeit seiner Bevölkerung zu finden, haben die beiden Weltkriege deutlich gezeigt.

Dass dem Staate beides oft nur sehr beschränkt möglich ist, ist in lebhafter Erinnerung. Auch an der innerpolitischen Front des "Anbauwerkes" musste mit vollem Einsatz gearbeitet werden, und nur die grossen Truppenaufgebote vermochten ein starkes Absinken des Beschäftigungsgrades zu verhindern. Gerade in diesen Notzeiten hat sich aber auch die Zusammenarbeit zwischen offiziellen Stellen und Privatwirtschaft in hervorragender Weise bewährt. In diesem Rahmen haben für die Vertretung und Behauptung des schweizerischen Standpunktes, angesichts der uns mit Hunger bedrohenden Blockade, auch unsere Aussenvertretungen durch vollen Einsatz das Ihrige beigetragen. Für die Zufuhr von Rohstoffen und Lebensmitteln, weitgehend auch für die Aufrechterhaltung des Exportes, standen die Zentralbehörden durch die Gesandtschaften in ständiger Unterhandlung[1] (f.d.Erwirkung entsprechender Quoten, der erforderlichen Bewilligungen und Begleitpapiere, wie auch für die Sicherung der Transport- und Durchfuhrwege). In hohem Masse erforderte die Aufrechterhaltung des beidseitigen Warenverkehrs die Mitwirkung unserer Aussenvertretungen, denen damit eine Reihe völlig neuer Aufgaben zufiel. Ununterbrochen hatten sie zur Verteidigung schweizerischer Interessen gegen Blockade- und Gegenblockadeschwierigkeiten anzukämpfen. Dank dem Einsatz der Gesandtschaften und der wichtigsten Hafenstadtkonsulate, die sich um die Sicherung der Versorgungsschiffahrt zu kümmern hatten,[2] gelang es, gegen die Beschlagnahme schweizerischer Versorgungsgüter in den Durchgangshäfen und -bahnhöfen mit Erfolg einzuschreiten. Den unermüdlichen Anstrengungen und der Zähigkeit schweizerischer Unterhändler ist es zuzuschreiben, dass die Schweiz ihre Wirtschaftsbeziehungen auch während des Krieges mit beiden Parteien aufrechtzuerhalten vermochte,[3] was als bemerkenswerter Erfolg gewertet werden muss. Aehnlich verhielt es

---

1) Vgl. Eidg. Volkswirtschaftsdept.: Die Volkswirtschaft, 19. Jhg., Nr. 1, Bern 1946, S.22

2) Vgl. Tröndle M.: Radiovortrag a.a.O.

3) Vgl. Schneiter A.: Vortrag "Ueberwachung der Ein- u. Ausfuhr" Archiv der Zentralstelle für die Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr.

sich auf dem Gebiete der sogen. "schwarzen Listen", die namentlich von alliierter Seite als Waffe der wirtschaftlichen Kriegführung gehandhabt wurden.

Schliesslich galt es, auch bei den Organisationen der unmittelbaren Nachkriegszeit, welche die Lenkung der knappen Nahrungsmittel- und Rohstoffbestände übernommen hatten, die schweizerischen Ansprüche anzumelden und für deren Befriedigung zu sorgen.

Alles in allem konnte die Schweiz in diesen Zeiten besonderer Prüfung die Erfahrung machen, dass ihre Diplomaten, und vor allem jene Persönlichkeiten, welche unmittelbar im Brennpunkt der soeben skizzierten Aufgaben gestanden haben, sich überzeugend und erfolgreich einsetzten. Das eindeutige Ergebnis dieser Bewährungsprobe verdient denn auch festgehalten zu werden.

Die Besonderheit des soeben behandelten Aufgabenkreises lässt uns die kritische Auswertung im Satze zusammenfassen, dass nur die Besten für einen derartigen Einsatz gut genug sind. Dies ist die sich ergebende Einsicht aus der Vergangenheit und die Richtschnur für die Zukunft.

§ 2 DIE HANDELSFÖRDERNDE INTERESSENWAHRUNG

Im schweizerischen System der offiziellen Auslandsvertretungen haben die Gesandtschaften neben ihrer diplomatischen Zuständigkeit, die in erster Linie die Pflege der Beziehungen zur Regierung und den Zentralbehörden des Gastlandes zum Gegenstand hat und sich räumlich über das ganze Land erstreckt, regelmässig auch einen Konsularbezirk mit dem einschlägigen Aufgabenkreis zu betreuen.

Unter den konsularischen Aufgaben sind jene zu verstehen, die den Konsuln nach Massgabe ihres internationalen Statutes[1] durch das Konsularreglement und durch Weisungen der Zentralbehörden überbunden werden. Freilich bearbeiten nicht nur die Gesandtschaften und die ihnen unterstellten Konsulate die wirtschaftlichen Angelegenheiten; neben den Konsularagenturen und -korrespondenten gehören an manchen Orten schweizerische Handelskammern, Agenturen der Schweiz. Zentrale für Handelsförderung und der Schweiz. Zentrale für Verkehrsförderung zum weiteren Kreis der Wirtschaftsförderung. Der Gesandtschaft fällt es jedoch zu, die Gesamtheit dieser Bestrebungen zu koordinieren und dem gemeinsamen Zweck dienstbar zu machen.[2]

Der mit den wirtschaftlichen Aufgaben der Gesandtschaft betraute Diplomat hat dabei neben seiner eigenen direkten Mitwirkung auch die wirtschaftliche Tätigkeit der Konsulate zu überwachen und sie in der Durchführung ihrer wirtschaftlichen Funktionen in jeder Hinsicht zu unterstützen.[3] Nur dort, wo die Zusammenarbeit zwischen Gesandtschaft und Konsulaten harmonisch ist, wird ein Optimum aus der wirtschaftlichen Arbeit herausgeholt werden können. Dabei handelt es sich in der Praxis weniger um Fragen der Hierarchie und Organisation als um einen kollegialen Erfahrungsaustausch, der für den Handelsattaché namentlich im Verhältnis zu einem seit längerer Zeit im Gastlande ansässigen und erfahrenen Konsul sehr fruchtbar sein kann.

Die Tätigkeit der Auslandsvertretungen steht auch auf dem Gebiete der Handelsförderung grundsätzlich unter der Leitung der Handelsabteilung.[4]

---

1) Vgl. v.Waldkirch E.: S. 163 a.a.O.
2) Vgl. Tröndle M.: Radiovortrag a.a.O.
3) Vgl. ehem. Konsularreglement v. 16.12.1919, Amtl.Sammlg. Bd.36, S.21
4) für die Aufgaben auf dem Gebiete der Finanzbeziehungen s. § 2, d

"Ebenso wichtig für die Förderung unseres Exportes ist die enge Zusammenarbeit der Konsulate und Gesandtschaften mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung ..."[1] Für die Handelsförderung im engeren Sinne, einschliesslich der kommerziellen Belange, ergeben sich dabei die näheren Beziehungen zwischen Aussendienst und der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung[2] einerseits aus dem Statut der Handelszentrale, anderseits aus einer Reihe von Weisungen und Richtlinien der Handelsabteilung an die Aussenvertretungen.[3] In der Regel gibt die Handelszentrale den leitenden Zentralbehörden periodisch ihre Anregungen und Wünsche bekannt. Ferner wirkt die Handelszentrale als beratende Instanz in Fragen des Ausbaus der diplomatischen und konsularischen Vertretungen mit. Die Konsularbesprechungen, wie auch die gelegentliche Ausbildung von Kandidaten des wirtschaftlichen Aussendienstes an der Handelszentrale, tragen ebenfalls zur Förderung der Zusammenarbeit mit den schweizerischen Aussenvertretungen bei.

Die Handelszentrale unterhält ihrerseits eine Anzahl von Handelsagenturen im Ausland, die an bestimmten Plätzen ihre handelsfördernde Tätigkeit entfalten.[4] Als nichtoffizielle Organe können sie in der aktiven Unterstützung der einzelnen Unternehmungen oft weitergehen als die offiziellen Aussenvertretungen. Die organisatorische Ausgestaltung, wie auch die nähere Arbeitsteilung mit den offiziellen Vertretungen, richtet sich je nach den Verhältnissen und Bedürfnissen im betreffenden Lande.

---

1) Glinz F.: Exportförderung, St. Gallen 1944, S. 127 f.

2) Am 4. Juli 1927 wurde zur weiteren Förderung der schweizerischen Exportbestrebungen die Schweiz. Zentrale für Handelsförderung in der Organisationsform eines Vereins i.S. von Art. 60, ZGB konstituiert. Sie ist gewissermassen die Nachfolgerin mehrerer Institutionen, die bereits Erfahrungen gesammelt hatten; so der 1902 gegründeten Schweiz. Zentrale f.d. Ausstellungswesen, der 1914 ein schweizerisches Nachweisbureau f.d. Bezug und Absatz von Waren angegliedert worden war und des 1919 in Lausanne geschaffenen "Bureau Industriel Suisse".

3) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 89

4) Eigene Agenturen der Handelszentrale bestehen heute in Algier, Beirut, Bombay, Elisabethville, Havanna. (Aus Zentrale f. Handelsförderung, 25. Jahresbericht, Zürich u. Lausanne 1952, S. 4)

Für den Wirtschaftsdienst der offiziellen Vertretungen sind vor allem die Erfahrungen wertvoll, die von den Agenturen der Handelszentrale bezüglich der Voraussetzungen für die Tätigung kommerzieller Abschlüsse, der Erschliessung neuer Exportmöglichkeiten, der Beurteilung von Nachfrage, Konkurrenz etc. gemacht werden. Allgemein gesprochen ist weder ein Konsulat noch eine Gesandtschaft in der Lage, die direkte Interessenvertretung bestimmter Firmen oder Unternehmungen bis zum Abschluss konkreter Geschäfte zu übernehmen. Auf dem Gebiete der Handelsförderung muss sich die Tätigkeit der offiziellen Vertretungen vielmehr auf die allgemeine Orientierung, Hinweise bezüglich der generellen Möglichkeiten, sowie Ratschläge hinsichtlich des Vorgehens beschränken. Die eigentliche Erschliessung der Märkte muss dagegen der persönlichen Initiative des Handels überlassen bleiben. Man muss sich in der Tat darüber im Klaren sein, dass die Stellung unserer offiziellen Aussenagenten, als Vertreter ihres Landes gegenüber den höchsten Regierungsstellen des Gastlandes, sich nicht ohne weiteres mit dem verfänglichen Netz der kommerziellen Abschlüsse und dem rivalisierenden Geschäftsinteresse Einzelner verträgt.[1] Gesandtschaft und Konsulat müssen sich überparteilich für die individuellen Ansprüche von Kaufleuten und Industriellen einsetzen können.

Die planmässige Wirtschaftsbeobachtung im Ausland, insbesondere die Sammlung und Auswertung der wirtschaftlichen Information, "soll alle Mittel, die zur Anknüpfung, Entwicklung und Sicherung geschäftlicher Verbindungen mit dem Auslande dienen, mobilisieren und der heimischen Wirtschaft zur Hebung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhaltung des eigenen Marktes bereitstellen."[2] Auch bei der handelsfördernden Tätigkeit, mehr noch als bei den handelspolitischen Aufgaben, sind die Aussenvertretungen auf den Kontakt mit den massgebenden Wirtschaftskreisen angewiesen. Besonders nützliche Dienste können hier die schweizerischen Handelskammern leisten. Aber auch sonst sind es sehr oft unsere Landsleute, die Beobachtungen der amtlichen Vertreter in wertvoller Weise zu ergänzen vermögen, namentlich auch dann, wenn es sich um Fragen technischen Charakters handelt.

---

1) Vgl. Wagnière G.: "Sur la représentation extérieure de la Suisse" Rapport 1923, S. 8 f. (N.H.G.)

2) Hammerlöw U.: a.a.O., S. 5

Die allgemeinen Berichte, vor allem Sonder- und Branchenberichte, bedingen aber vor allem auch Vertrautheit mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Heimat, muss doch die Berichterstattung immer auf die schweizerischen Bedürfnisse ausgerichtet sein.

1. Die handelsfördernde Information

a) Die allgemeine wirtschaftliche Berichterstattung

Die Wirtschaftsberichte unserer Aussenvertretungen sind nicht nur für die handelspolitische Beurteilung bedeutsam, sondern sollen ebenso sehr der praktischen Handelsförderung dienen. Der letztere Aspekt wird hinsichtlich Inhalt und Redaktion namentlich dann besonders zu berücksichtigen sein, wenn eine Veröffentlichung in den "Wirtschaftlichen Mitteilungen" der Handelszentrale vorgesehen ist.[1)]

Dieser Zweig der Berichterstattung tritt im konsularischen Arbeitsgebiet in der Regel etwas zurück; im Vordergrund werden vielmehr die besonderen lokalen Verhältnisse sowie die Darlegung der speziellen Absatzsituation einzelner Branchen stehen. Gerade die Konsularbezirke umfassen in der Tat meist das Zentrum wichtiger Industrien und vor allem dichtbesiedelte Konsumgebiete.

Von den Konsulaten werden namentlich auch dann allgemeine wirtschaftliche Berichte erwartet, wenn die Verhältnisse des Konsularbezirkes von denen des Landes im allgemeinen abweichen, oder wo dem Einzugsgebiet des Konsulats eine besondere wirtschaftliche Bedeutung zukommt. Dies ist deutlich ersichtlich am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika, wo Südstaaten und Pazifikländer in so mancher Hinsicht grundlegend andere Verhältnisse aufweisen als die nordöstlichen Staaten. Ferner obliegt den Konsulaten die allgemeine Berichterstattung, wenn im betreffenden Lande eine diplomatische Vertretung fehlt. Dies galt lange für Zentral- und Südamerika, sowie auch für den fernen Osten.

---

1) Im übrigen, vor allem bezüglich der Detailbehandlung des Inhalts der Berichte, der Periodizität, der Vertraulichkeit u.a.m. sei auf die oben erfolgte Bearbeitung dieses Gebietes im Rahmen der handelspolitischen Interessenwahrung verwiesen. Vgl. § 1.

b) Sonder- und Branchenberichte

Diese Tätigkeit findet sich auf Grund von Art. 78 des geltenden Konsularreglements ebenfalls im Rundschreiben der Handelsabteilung näher geregelt.[1)]

Es handelt sich hier um Spezialberichte kommerzieller Natur, die unabhängig von der allgemeinen Berichterstattung oder als kommerziell spezialisierte Beilagen zu allgemeinen Berichten in Frage kommen. Gegenstand bilden namentlich Werbemassnahmen, Konkurrenzmethoden, Marktanalysen über einzelne Wirtschaftszweige, Sonderstudien über die Absatzverhältnisse für besondere, typisch schweizerische Erzeugnisse u.a.m. Die Ausarbeitung solcher Berichte, die der weiteren detaillierten Marktforschung dienen sollen, erfolgt entweder aus eigener Initiative der Aussenvertretung, häufiger wohl auf entsprechendes Ersuchen aus der Heimat. Sie werden insbesondere das Interesse jener Unternehmer finden, die bereits mit der allgemeinen Wirtschaftslage des betreffenden Landes vertraut sind.

Um praktisches Interesse zu bieten, sind gerade bei Spezialberichten umfassende Erhebungen unerlässlich. Solche Berichte werden sich in der Regel auf bestimmte Branchen oder Produkte konzentrieren. Dabei sind unter dem Gesichtspunkt der Absatzförderung auch die Platzusanzen, Handelsmethoden, die erforderlichen Werbeanstrengungen, Zahlungsbedingungen, Zahlungsmoral u.a.m. im einzelnen darzulegen.

Sonder- und Branchenberichte werden sich nicht immer zu Veröffentlichung eignen: die Handelszentrale macht dagegen die direkt interessierten Kreise periodisch auf solche Berichte aufmerksam und hält sie zu deren Verfügung. Gelegentlich erfolgt eine weitere Verbreitung durch die "Vertraulichen Mitteilungen" der Handelszentrale an ihre Mitglieder.

c) Gutachten und Einzelauskünfte

Darunter ist namentlich die Beantwortung konkreter Einzelfragen zu verstehen, deren Verbände und Firmen zur Vervollständigung ihrer eigenen Dokumentation bedürfen. Diese Möglichkeit wird durch Art. 79 des Konsularreglements[2)] eingeräumt, das dafür eine Gebühr vorsieht. Zur Erlangung

1) Handelsabteilung: Rundschreiben v. 30.6.1948, a.a.O.
2) Vgl. Schweizerisches Konsularreglement v. 26.10.1923, a.a.O.

derartiger Einzelauskünfte können die Interessenten den Weg über die Handelsabteilung oder die Handelszentrale einschlagen, oder auch direkt an die zuständige Auslandsvertretung gelangen. Abgesehen von der noch zu erörternden Vertretervermittlung lässt sich auch auf diesem Wege die Orientierung über den ausländischen Markt abrunden. Gerade bei technischen Einzelfragen empfiehlt sich dabei für die Interessenten die Aufstellung möglichst praktischer Fragebogen, um den Aussenvertretern die Sammlung der gewünschten Auskünfte zu erleichtern. Die Handelszentrale hält sich zur Mithilfe bei der Formulierung solcher Fragebogen zur Verfügung. [1)]

Spezialberichte, die für eine Gesamtheit oder für den in Frage stehenden Produktionszweig von allgemeinem Interesse sind, sollen der Handelsabteilung zur allfälligen Weiterleitung an die Handelszentrale oder an den in Betracht kommenden Verband zur Verfügung gestellt werden. [2)] In solchen Fällen werden dem Gesuchsteller natürlich die Kosten erlassen.

Positiv ist zu werten, dass Interessenten die Möglichkeit geboten wird, auf Gesuch hin von der Handelsabteilung oder der Handelszentrale gegen Pauschalgebühren eine kontinuierliche Berichterstattung über spezielle wirtschaftliche Verhältnisse zu erhalten. Von diesem Auskunttsmittel wird jedoch nur wenig Gebrauch gemacht; auch dürften nicht alle Posten zu dem damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsaufwand in der Lage sein.

Schliesslich haben Interessenten die Möglichkeit, durch schweizerische Auslandsvertretungen wirtschaftliche Auskünfte einzuholen. Diese, je nach Umständen gegen Entgelt zu leistenden Dienste, können direkt mit dem Fragesteller erledigt werden, soweit es sich um gewöhnliche wirtschaftliche Auskünfte handelt, die weder grössere Arbeiten noch grösseren Zeitaufwand erfordern. Besteht indessen ein Interesse für die Handelszentrale oder für die Allgemeinheit, so ist der genannten Zentrale ein Durchschlag zuzustellen. Anfragen, die im Verdacht stehen, nicht restlos im schweizerischen Interesse zu liegen, sind mit besonderer Umsicht zu prüfen.

---

1) Handelsabteilung: Rundschreiben über die Zusammenarbeit der schweiz. Gesandtschaften und Konsulate mit der schweiz. Zentrale f. Handelsförderung v. 27.5.1935; Archiv des EVD-Handelsabteilung.

2) Handelsabteilung: Rundschreiben v. 30.6.1948 a.a.O.

d) Berichterstattung über Finanzfragen

Bei den bedeutenden Kapital- und Finanzbeziehungen der Schweiz zum Ausland sind die schweizerischen Stellen und weite Kreise an einer laufenden Berichterstattung über die einschlägigen Verhältnisse im Ausland interessiert.

Durch die Devisenrestriktionen wurden insbesondere auch die Finanzgläubiger betroffen, indem der Transfer von Erträgnissen aus dem internationalen Kapital-, Dienstleistungs- und Assekuranzverkehr oft stark erschwert wurde. Das an sich exportfreudige schweizerische Kapital muss weitgehend darüber orientiert werden, welche Verhältnisse in den einzelnen Ländern herrschen. Im Vordergrund steht dabei die Währungssituation, der Staatshaushalt und die Finanzpolitik mit ihren Rückwirkungen auf die wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland. Für den schweizerischen Kapitalexport sind vor allem die gesetzlichen Bestimmungen des Partnerlandes von Bedeutung, und zur Ermöglichung des Transfers zugunsten schweizerischer Finanzgläubiger sind i.d.R. gesonderte bilaterale Vereinbarungen erforderlich.[1)]

Die Berichterstatter werden beispielsweise auf dem Anleihensmarkt das Schicksal von Anleihen ihres Residenzlandes in anderen Ländern verfolgen und die Anleihenssituation der betreffenden öffentlichen Körperschaft hinsichtlich Konvertierungspolitik, Kündigungspraxis und ähnlichem beurteilen.

Je nach der Intensität der Finanzbeziehungen zu einem bestimmten Lande, den weiteren Aussichten und Möglichkeiten, stellt diese Berichterstattung eine recht vielgestaltige und umfangreiche Aufgabe der Aussenvertretungen dar; in aussergewöhnlichen Zeiten erfolgt denn auch gelegentlich die Zuteilung eines besonderen Sachbearbeiters an den Wirtschaftsdienst der betreffenden Gesandtschaft.

Neben dem Politischen Departement, dem die Betreuung der eigentlichen Finanzinteressen im Ausland obliegt, sind an solchen Informationen namentlich auch das Eidg. Finanzdepartement und die Schweizerische Nationalbank interessiert.

---

1) Der Inhalt dieser zwischenstaatlichen Vereinbarungen findet jeweils seinen Niederschlag in besonderen Verfügungen und Weisungen des EPD; s. auch die Affidavitverordnung v. 30. Mai 1952, sowie die jeweilige Berichterstattung i.d. Berichten des BR über die Wirtschaftsmassnahmen gegenüber dem Ausland.

Wenn auch auf der privaten Ebene die Bankinstitute und Finanzkreise über eigene Informationsquellen verfügen und die Börsenzahlen wesentliche Aufschlüssge geben, so kann die offizielle Information doch auch für weitere Kreise von Interesse sein. Die Berichterstattung hat sich in der Regel allerdings auf die tatbeständlichen Gegebenheiten zu beschränken, kann doch der Bund gerade auf diesem Gebiete keine auch nur indirekte Verantwortung übernehmen; dagegen sind gelegentliche Warnungen oder kritische Hinweise am Platze.

e) Bemerkungen zur Berichterstattung auf dem Gebiete der Handelsförderung

In der allgemeinen Berichterstattung wird in der Regel wenig Raum für die besondere Situation des Konsularbezirks der Gesandtschaft sein, obliegt der Gesandtschaft doch in erster Linie die Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse des ganzen Landes. Dagegen wird bei Sonder- und Branchenberichten der allgemeine Teil geeignet sein, die Wirtschaftsverhältnisse des eigenen Konsularbezirks zur Geltung zu bringen. Sonder- und Branchenberichte, auf den Bereich der Marktforschung und auf die Darstellung der kaufmännischen Platzusanzen begrenzt, vermögen schweizerische Unternehmer über die Absatzmöglichkeiten bestimmter Exportprodukte aufzuklären und zu eingehenden Studien und wirtschaftlicher Entfaltung zu ermutigen, beziehungsweise von aussichtslos scheinenden Bemühungen abzuhalten.

Allerdings bedarf es bei der Marktforschung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse. Immerhin kann aber in dieser Hinsicht durch ein betriebswirtschaftlich gut ausgearbeitetes Fragebogensystem der Weg weitgehend vorgezeichnet werden. Auch hilft die Beiziehung von mit dem Konsulat oder mit der Gesandtschaft zusammenarbeitenden Praktikern, eventuell aus der Auslandschweizerkolonie, die schweizerischen Chancen auf dem Markte abzuklären. Es ist allerdings stets zu berücksichtigen, dass in manchen Ländern erst im Rahmen von Kontingentsvereinbarungen der Weg für die private Initiative geebnet wird.

Wir gehen mit Rohner [1] darin einig, dass neben dem fachlichen Können

1) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 49 ff.

des Berichterstatters die genaue Kenntnis der schweizerischen Wirtschaft und ihrer Bedürfnisse Voraussetzung für eine erspriessliche wirtschaftliche Berichterstattung ist. Sie erweist sich bezüglich aller Berichtsarten als erstes Erfordernis.

Rohner macht in diesem Zusammenhang interessante Vorschläge, wie gut vorbereitete Aufenthalte der Aussenvertreter in der Schweiz, Schaffung einer laufenden Orientierung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen über die schweizerischen Wirtschaftsverhältnisse und vermehrte Heranziehung der Institute für Marktforschung etc. Er denkt ferner an den Ausbau der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung. Dazu lässt sich sagen, dass seit 1941 den Gesandtschaften und Konsulaten wöchtenlich ein Wirtschaftsbericht der Handelszentrale zugestellt wird. Dieser Bericht ist auch zur Information der verschiedenen interessierten Wirtschaftskreise des Auslandes bestimmt. [1)]

Der Dienst für Spezialberichte und Gutachten bedeutet eine wertvolle Ergänzung. Was die gegenwärtige Regelung hinsichtlich der von einzelnen Firmen eingeholten Spezialberichte anbelangt, ist darauf zu achten, dass auf dem Markt, über den berichtet wurde, dem initiativen Unternehmer nicht durch allzu grosse Publizität von vornherein Konkurrenten entstehen.

Die Handelszentrale kann in diesem Zusammenhang in vielfacher Weise eine fruchtbare Tätigkeit entfalten, so durch Mitwirkung bei der Formulierung der durch die Aussenposten abzuklärenden Fragen. Sehr oft wird sie in der Lage sein, anhand der bereits bestehenden Dokumentation, die aus zahlreichen Quellen à jour gehalten wird, dem Antragsteller selbst erschöpfende Auskunft zu geben und damit die Auslandsvertretung zu entlasten. [2)]

Durch Aufklärung der Wirtschaftskreise im Wege der "Wirtschaftlichen Mitteilungen", sollte es möglich sein, dass wenigstens jene Anfragen, von denen man annehmen kann, die Handelszentrale könne sie auf Grund der laufenden Berichterstattung beantworten, nicht als zusätzliche Belastung an die Gesandtschaften und Konsulate gelangen. Schliesslich, um ein Beispiel zu

---

1) Vgl. Schweiz. Zentrale f. Handelsförderung: 15 Jahre Handelsförderung, Zürich und Lausanne 1942, S. 30

2) Vgl. Schweiz. Zentrale f. Handelsförderung: a.a.O., S. 46 f.

nennen, vermag die Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA in der Regel auch auf Grund ihrer Dokumentation die Auswanderungslustigen weitgehend aufzuklären. Rohner findet zwar das System der Auskunftserteilung durch die Bestimmungen über den Antwortweg der Wirtschaftsauskünfte recht verwirrend.[1] Seine Vorschläge, die gesamte wirtschaftliche Auskunftserteilung durch eine Zentralstelle zu lenken, sind in der Tat interessant, doch sind dank der Initiative der Handelszentrale heute schon beachtliche Fortschritte in dieser Richtung erzielt worden.

Bei aller Anerkennung der durch umfassende Orientierung und Beratung seitens der Auslandsvertretungen erbrachten Dienste wird man aber immer wieder dessen eingedenk sein müssen, dass der Erfolg der Wirtschaftsförderung in letzter Konsequenz nur durch den Unternehmergeist und die private Initiative gewährleistet werden kann. Die staatliche Mithilfe und Unterstützung wird daher stets nur vorbereitenden und fördernden Charakter haben.

Trotzdem dürfen wir die Wirksamkeit der staatlichen Mitwirkung auch auf dem Gebiete der allgemeinen Handelsförderung hervorheben. Sie beruht in der autoritativen Stellung der offiziellen Beobachter, ihrer Sorge um die Förderung des Allgemeininteresses und der Objektivität. Wir müssen aber auch feststellen, dass ein gewisses, offiziellen Organen anhaftendes Fehlen an Beweglichkeit, welches private Kreise meistens nicht aufweisen, neben der ihnen auferlegten Zurückhaltung, ihr grösster Mangel ist.[2]

Anderseits ist bei der Beanspruchung der Aussenvertretungen eine gewisse Zurückhaltung am Platze, müssen Doppelspurigkeiten und ungerechtfertigte Belastungen vermieden werden. Dies gilt besonders für Länder, deren Aussenhandel staatlichen Einschränkungen und Kontrollen unterliegt und bei denen somit für unsere Vertretungen die eigentlichen handelspolitischen Aufgaben im Vordergrund stehen müssen.

---

1) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 59 ff.
2) Vgl. Hammerlöw U.: a.a.O., S. 7

2. Unterstützung beim Exportgeschäft

Die vielfachen Hemmnisse, welche die Entwicklung der Weltwirtschaft seit dem ersten Weltkrieg beeinträchtigen, lassen den Staat auf mannigfache Weise seinen Exporteuren zur Seite stehen. Dennoch muss die Initiative der Privatwirtschaft, welche die Stellung der Schweiz im internationalen Handel geschaffen hat, auch jetzt noch die Grundlage aller Bestrebungen zur Exportausweitung bleiben.[1)]

a) Einführung und Schutz schweizerischer Unternehmer

Treten Unternehmer ins Exportgeschäft, dann ist die Gesandtschaft jene Instanz, bei der sie sich an Ort und Stelle beraten lassen können, um so ihre bereits aus dem Nachrichtendienst erlangten Kenntnisse um die Wirtschaftsverhältnisse zu vertiefen. Die Gesandtschaft steht ihnen gerne zur Verfügung, orientiert sie über die massgebenden Persönlichkeiten der interessierten Wirtschaftszweige und kann sie in der Regel mit ihr gut bekannten Wirtschaftskreisen in Verbindung bringen und somit die Bestrebungen der betreffenden Kaufleute und Industriellen fördern.

Die Einführung durch die Gesandtschaft ist vor allem bei offiziellen Stellen eine nicht zu unterschätzende Empfehlung und in manchen Fällen sogar eine unerlässliche Notwendigkeit. In einer Reihe von Ländern besteht sogar eine zunehmende Tendenz zur Beschränkung auf den offiziellen Verkehr, unter Ablehnung privater Besuche und Verweisung auf den Formularweg. Zutritt ist oft nur durch Einführung, bzw. in Begleitung diplomatischer Vertreter möglich. Was dies heute bei der sehr weitgehenden staatlichen Lenkung des Aussenhandels bedeutet, ist leicht zu ermessen.

Bei Staaten mit Aussenhandelsmonopol geht oft die Tendenz dahin, als Bindeglied zur ausländischen Wirtschaft eine offizielle staatliche Handelsmission, die oft der Gesandtschaft angeschlossen ist, mit festem Sitz ins Ausland zu entsenden. Die Aufgabe einer Handelsmission kann auch den Filialen der staatlichen Aussenhandelsgesellschaften übertragen werden. Diese Stellen decken die Bedürfnisse ihrer Wirtschaft ein und bieten deren Produkte an. Da solche Staaten ihre Rohstoffe vor allem gegen Kapitalgüter austauschen

1) Vgl. Schweiz. Zentrale f. Handelsförderung: a.a.O., S. 8

wollen, die anderen Exportgüter aber kaum begehren, gestaltet sich der gegenseitige Handel oft recht schwierig.[1)]

Bei eigentlichen Interventionsgesuchen von Firmen oder Verbänden, die direkt an die Aussenvertretungen gelangen, sei es betreffend Zollmassnahmen, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Transferfragen u.a.m. gilt als Regel, dass vorerst eine Konsultation oder Rücksprache mit der zuständigen heimatlichen Stelle zu erfolgen hat; denn es können Gründe vorliegen, Zeitpunkt und Form besonders zu wählen oder überhaupt von einer Intervention abzusehen.[2)] Immerhin kann in dringenden Fällen unter nachheriger Meldung an die Zentrale, direkte Behandlung erfolgen. Es darf diesbezüglich unseren Aussenvertretern eine gewisse Freiheit in der Beurteilung eingeräumt werden.

b) Allgemeine Unterstützung

Die diplomatische Unterstützung der schweizerischen Aussenwirtschaft beschränkt sich aber nicht nur auf den Einsatz des Staates bei eigentlichen Interventionen. Auch im einfachen Geschäftsverkehr kann sich die Wirtschaft auf die Gesandtschaften und Konsulate stützen, sei es zur Beurteilung der Bonität einer Kundenfirma, sei es um bei Schwierigkeiten, Beanstandungen oder Zahlungsverzug eines Kunden die entsprechende Hilfe zu finden. Die Aussenvertretungen können allerdings nicht als Anwälte vor Gericht auftreten; sie können sich jedoch bemühen, den säumigen Schuldner auf andere Weise zur Erfüllung seiner Verbindlichkeiten zu bringen oder letzten Endes einen geeigneten Anwalt oder Inkassoagenten empfehlen. Es kann auch nicht Aufgabe der offiziellen Vertretungen sein, die privaten Auskunfteien und Banken zu konkurrenzieren.

In Verbindung mit dem Politischen Departement, welchem die Finanz- und Rechtsangelegenheiten unterstehen, werden die schweizerischen Vertreter im Ausland oft dazu berufen, auch Interessen rein finanzieller Natur zu

1) Vgl. Masnata A.: "Les échanges entre pays à systèmes économiques différents", Auszug aus der Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jhg. 89, Nr. 2, Bern 1953, S. 129

2) Vgl. Handelsabteilung: Rundschreiben v. 30.6.1948 a.a.O.

wahren, denn die Finanzgläubiger, d.h. diejenigen, welche Kapital in Form von Hypotheken, Darlehen, Krediten, Beteiligungen und Wertschriften angelegt hatten, waren selbst Clearingländern gegenüber lange benachteiligt.[1)]

Die Gesandtschaften und Konsulate vermögen - abgesehen von allfälligen zwischenstaatlichen Vereinbarungen - immer wieder schweizerische Vermögensinteressen vor schädigenden Massnahmen des Auslandes zu schützen. Gelegentlich kommt es vor, dass von Schweizern bezüglich ihrer Finanzinteressen aus irgendwelchen Gründen Termine nicht eingehalten werden können, und dass dann im Partnerlande besondere Härten abgewendet werden müssen. So kann zum Beispiel die Versäumnis eines Zertifizierungstermins zur Sperrung der Guthaben, die Versäumnis eines Rückkauftermins zur Annullierung von Obligationen führen u.a.m. Dazu kommen Rückerstattungsbegehren bei sequestierten Vermögenswerten, Globalentschädigungen bei Konfiskationen und Agrarreformen, Ueberweisung von Kapital in Härtefällen und vielseitige Angelegenheiten des Versicherungsverkehrs.

Ein weiteres Arbeitsfeld bilden die Zertifizierung und Bestandesaufnahmen schweizerischer Vermögenswerte und die eventuelle Heimschaffung des Vermögens schweizerischer Rückwanderer in verschiedenen Transferverfahren.

Daneben gilt es Steuerfragen zu regeln, kommerzielle Liquidationen zu überwachen und Entschädigungen für Expropriationen zu erlangen. Schliesslich haben die Auslandsvertretungen auch den Schweizernamen, schweizerische Fabrikationsmarken und Ursprungsbezeichnungen im Ausland zu schützen.

Die vielen Schwierigkeiten und Hemmnisse des internationalen Handels zwingen - wie bereits früher festgestellt wurde - die einzelnen Exportunternehmungen, die handelspolitischen Entwicklungen in den von ihnen belieferten Ländern laufend zu verfolgen. Heute gehört die Kenntnis der bestehenden Einfuhrbeschränkungen und Zahlungsformalitäten, mit den oft wechselnden Vorschriften über die erforderlichen Formulare, Bewilligungen, Bestätigungen und Deklarationen längst zum täglichen Arbeitspensum des Exportkaufmanns. Auch der Kundendienst der Banken wird durch solche Massnahmen erschwert.

---

1) Vgl. Jöhr A.: Die Schweiz und das Transferproblem, in Festgabe für Bundesrat E. Schulthess, Zürich 1938, S. 155

Die Organe der staatlichen Handelsförderung haben hier ebenfalls helfend und aufklärend einzugreifen. Handelsabteilung, Nationalbank, Verrechnungsstelle und Handelszentrale stehen neben dem Politischen Departement in engem Kontakt mit den Auslandsvertretungen. Insbesondere vermittelt der Clearing- und Kompensationsdienst der Handelszentrale durch enge Zusammenarbeit und kontinuierliche Aufklärung in den "Wirtschaftlichen Mitteilungen", in gelegentlichen Zusammenfassungen und im steten Auskunftsdienst den interessierten Wirtschaftskreisen wichtige Einzelheiten.

Oft erhalten die Gesandtschaften und Konsulate Gelegenheit, die Bemühungen schweizerischer Firmen zur Erlangung der nötigen Einfuhrbewilligungen und Lizenzen bei den ausländischen Behörden zu unterstützen. Im Falle öffentlicher Submissionen durch ausländische Staaten oder Korporationen kann die offizielle Vertretung etwas aus ihrer Reserve heraustreten. Sie kann hier helfend in den Gang der eigentlichen Verhandlungen eingreifen; doch den Ausgang der Verhandlungen schliesslich müssen die Exporteure selber gestalten und dafür verantwortlich bleiben.[1] Ohne die tatkräftige Unterstützung der offiziellen Vertretung wäre es angesichts der scharfen Konkurrenz anderer Staaten vielerorts nicht möglich, sich erfolgreich durchzusetzen.

c) Spezielle Exportförderungsmassnahmen

Hieher gehört vor allem die Exportrisikogarantie: Das transferpolitische Risiko bei Exporten, das nicht immer nach den Grundsätzen solider kaufmännischer Rechnungsführung bestimmt zu werden vermag, zwingt den Staat, da er die Exportförderung nicht daran scheitern lassen möchte, auch hier mitzuhelfen.

Bei grossen Aufträgen, beispielsweise bei solchen der Maschinenindustrie, muss man heute Zahlungsbedingungen einräumen und Fristen gewähren, die betriebswirtschaftlich nur schwer tragbar sind; die zahlreichen Erschwernisse im Transfer von Devisen schränken die Kreditbereitschaft oft empfindlich ein. Hier wurde durch die Exportrisikogarantie des Bundes[2] eine wichtige Stütze schweizerischer Exportbestrebungen geschaffen.

1) Vgl. Tröndle M.: a.a.O., S. 28
2) Bundesgesetz vom 6.4.1939

Durch sie wird ein gewisser Prozentsatz der Selbstkosten des Exporteurs gedeckt, sollten wegen Verschlechterung fremder Währungen, wegen Transferschwierigkeiten, Moratorien etc., Zahlungen nicht, nur teilweise, oder nicht fristgerecht eingehen. Somit kann der Exporteur über das Kundenrisiko hinaus, das er bei privaten Aufträgen allerdings selbst zu tragen hat, auch Exportgeschäfte tätigen, die mehrere Jahre laufen, oder die sonst besondere Risiken in sich bergen. Das ist besonders wichtig, da diese Risiken im Realisationsfall mitunter numerisch sehr umfangreich sein können.

Nicht zu unterschätzen ist die auf diese Weise bewirkte Arbeitsbeschaffung, welche auf anderer Basis viel bedeutendere Mittel beanspruchen würde als die allenfalls uneinbringbaren Beträge, welche gegenwärtig bloss ca. 4 bis 4,5 Promille der Garantiesumme ausmachen.[1) u. 2)]

Wenn hier die auswärtigen Vertretungen mithelfen, die ausstehenden Forderungen hereinzubringen, wirken sie ebenfalls für die Exportindustrie; denn nur wenn die Verluste niedrig gehalten werden können, ist es möglich, die Exportrisikogebühr weiterhin auf einem halben Prozent des garantierten Betrages zu halten.

Eine bei der Exportindustrie beliebt gewordene Einrichtung der Wirtschaftsförderung durch die offiziellen schweizerischen Auslandsvertreter bilden die Konsularbesprechungen der Handelszentrale. Durch sie wird der Kontakt zwischen den dienstlich oder auf Urlaub in der Schweiz weilenden Gesandtschafts- und Konsularbeamten mit der Exportindustrie vermittelt.

Die offziellen Vertreter geben auf ihr Residenzland betreffende Fragen der Exportindustrie Auskunft und können oft mit wenigen Worten wichtige Anfragen behandeln, die sonst einen umfangreichen Schriftverkehr bedingt hätten. Durch diesen Kontakt lernen aber auch die offziellen Vertreter ihrerseits die Bedürfnisse der schweizerischen Wirtschaft kennen und erweitern so auf diesem Gebiet ihre Erfahrungen.

---

1) Vgl. Marbach F.: "Die Exportrisikogarantie des Bundes" i.d.Schweiz. Metall- u. Uhrenarbeiterzeitung, 48. Jhg., Nr. 37, Bern 1949

2) Nettoverlust d. Bundes seit Bestehen der Export Risiko-Garantie 3,9 Mio. Fr. oder 0,78 Promille des Fakturabetrages der durchgeführten Geschäfte (gem. BR Geschäftsbericht EVD 1952, S. 29)

Der Nachweisdienst über die schweizerische Produktion ist ein weiterer wichtiger Zweig der Handelszentrale; er betrifft den Firmennachweis für den Bezug und Absatz inländischer Erzeugnisse der industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Produktion.[1] In der Regel werden die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate häufig von Interessenten ihres Residenzlandes um Auskunft über Importmöglichkeiten aus der Schweiz ersucht. Daher ist es wichtig, dass jene offiziellen Vertretungen über den neuesten Stand der Bezugsquellen orientiert sind. Aeusserst nützliche Dienste erweist ihnen in dieser Hinsicht das in vier Sprachen vorliegende "Handbuch der schweizerischen Produktion". Für besondere Anfragen können die Gesandtschaften und Konsulate an die Handelszentrale gelangen, die ein Firmen-Register mit weitgehenden Angaben und ein Markenregister besitzt. Somit wird auch auf diese Weise manches Exportgeschäft durch die auswärtigen Vertretungen angebahnt.

Daneben kommt es ebenfalls vor, dass die Gesandtschaften und Konsulate in fremden Sprachgebieten ersucht werden, Prospekte und Kataloge schweizerischer Firmen mündlich oder schriftlich zu übersetzen. Es ist unnötig zu sagen, dass dies eine Aufgabe bedeutet, der sie schon rein zeitlich nur in sehr beschränktem Umfange und meistens nur unter Heranziehung von Spezialisten gerecht werden können.

Vertretervermittlung: Alle Exportvorbereitungen und alle Vorzüge des Exportproduktes können wertlos bleiben, wenn es nicht gelingt, den direkten Kontakt mit der Kundschaft herzustellen. Nur die grössten, kapitalstärksten Produzenten können eigene Filialen auf einem bestimmten Markte errichten;[2] der weitaus grösste Teil aller Exportfirmen aber muss mit eigenen oder Provisionsvertretern bzw. Kollektivreisenden arbeiten. Die Aussenvertretungen stehen auch hier den Exporteuren zur Verfügung, um in Zusammenarbeit mit der Handelszentrale und den schweizerischen Exporteuren geeignete Auslandsvertreter der Privatwirtschaft zu vermitteln.[3] Dabei ist es wertvoll und notwendig, dass über den Vertreter möglichst vielseitige Auskünfte erbracht werden.

---

1) Vgl. Buscher G.: Die schweizerische Zentrale für Handelsförderung Diss. Zürich, S. 54 (ohne Jahresangabe)

2) Vgl. Zentrale für Handelsförderung: a.a.O., S. 49

3) Vgl. Tröndle M.: a.a.O., S. 26

Im Zentrum dieser Bemühungen steht der Vertretervermittlungsdienst der Handelszentrale, die eine Kartothek über erprobte Vertreter führt. Die bestehenden Listen müssen nach Möglichkeit erweitert werden und über allfällige Neubewerber sind in fachlicher und charakterlicher Hinsicht die nötigen Informationen einzuziehen. Die Gesandtschaften und Konsulate können auch auf diesem Gebiet wertvolle Dienste leisten. Aber auch die "alten" Vertreter bedürfen der Beobachtung, um nach Möglichkeit unliebsamen Ueberraschungen vorzubeugen.

Wie oben erwähnt, nehmen sich die Gesandtschaften und Konsulate schweizerischen Kaufleuten an, um sie aufzuklären und einzuführen. Damit ihnen ihre Aufgabe erleichtert wird, enthalten auch die meisten Handelsverträge besondere Bestimmungen über die ausländischen Geschäftsreisenden; diese Abmachungen können aber nicht immer reibungslos durchgeführt werden. [1)]

d) Bemerkungen zur Unterstützung im Exportgeschäft.

In weiten Kreisen gibt es immer noch unrichtige Ansichten über die Gesandtschaften oder Konsulaten zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, handelsfördernd zu wirken. Wie oben betont wurde, bestehen wichtige Gründe für die Begrenzung der wegbereitenden Arbeit, denn die Rolle der staatlichen Organe kann nicht darin bestehen, durch direkte Intervention den Absatz auszudehnen. [2)] Die Gesandtschaft ist natürlich ausserstande, den Reisedienst für die Exportfirmen zu übernehmen; bei sehr vielen Gesandtschaften kann man indessen die Bereitschaft feststellen, den schweizerischen Kaufleuten im Rahmen des Möglichen weitgehend beizustehen, namentlich durch Einführung bei ausländischen Behörden oder Firmen. Die zuständigen Aussenvertreter sehen sich daher im Interesse der heimischen Unternehmungen zur Pflege eines dauernden Kontakts mit den offiziellen und privaten Persönlichkeiten massgebender Kreise des Auslandes genötigt. Nicht zuletzt darum werden den mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Diplomaten Funktionszulagen ausgerichtet.

---

1) Vgl. Tröndle M.: a.a.O., S. 25

2) Vgl. Heer: Bericht über die schweizerischen Auslandsvertretungen v. 15.8.1919, Archiv des Vororts

Der Verkehr mit Ländern, die ein staatliches Aussenhandelsmonopol haben, muss sich auf einer Ebene des Respekts vor den gegenseitigen Wirtschaftsordnungen abspielen. Es gilt Mittel und Wege zu finden, um die durch die bestehenden Wirtschaftsformen bedingten Schwierigkeiten zu überbrücken. Auch muss danach getrachtet werden, eine gewisse Kontinuität der Lieferungen und Käufe sicherzustellen, da dies für einen wirklich internationalen Handel erforderlich ist.[1] Staaten, die ihren Aussenhandel über offizielle Wirtschaftsmissionen im Ausland abwickeln, können durch die Konzentration der Nachfrage in einer "Hand", dem in Konkurrenz stehenden Angebot gegenüber monopolistische Vorteile erlangen. Diese Vorzugsstellung ist bei Käufermarkt naturgemäss besonders ausgeprägt. Die anbietenden Produzentenkreise können aber, statt sich gegenseitig durch scharfe Konkurrenz Konzessionen aufzuzwingen, ihre Marktstellung durch Zusammenschluss bedeutend festigen.

Die Interventionstätigkeit wird durch die Handelsabteilung und die übrigen heimatlichen Instanzen unter Rücksichtnahme auf die von der jeweiligen handelspolitischen Lage abhängigen Allgemeininteressen überwacht, was ohne Zweifel richtig ist.

Im Rahmen der allgemeinen Unterstützung hat die diplomatische Vertretung schon oft durch ihr Eingreifen Schwierigkeiten bei der Erfüllung von kaufmännischen Verträgen beseitigen und die Erledigung anderer Anstände fördern können. Natürlich erfordert die Stellung der Gesandtschaft Zurückhaltung, wenn die Rechtsverhältnisse nicht eindeutig sind. Bei Verfechtung von Ansprüchen aus dem Handelsverkehr gegenüber einem ausländischen Staat, kann der Unterstützung durch die zuständige Gesandtschaft ganz besondere Bedeutung zukommen.

Bezüglich der Konsularbesprechungen weist Rohner darauf hin,[2] dass sich nicht alle Konsuln zu solchen Besprechungen zur Verfügung stellen, weil heute noch keine Kompensation des durch solche Inanspruchnahme bedingten Ferienausfalls besteht. Hier wäre es an sich schon am Platze, einmal durch entsprechende Verfügung der zuständigen Behörde eine bindende Regelung zu schaffen. Was die Entschädigung anbelangt, so deckt das von der Handels-

1) Vgl. Masnata A.: a.a.O., S. 130
2) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 62 f.

zentrale für Konsularbesprechungen ausgeschüttete Taggeld den zuständigen Diplomaten und Konsuln wenigstens die Kosten. Da die Konsularbesprechungen eine sehr zweckmässige Errungenschaft sind, sollten sie durch Beseitigung bestehender unzukömmlicher Härten nach Möglichkeit gefördert werden.

Das Handbuch der schweizerischen Produktion ist im In- und Ausland längst zum unentbehrlichen Exportadressbuch geworden. Sorgfältig und umfassend gestaltet, kann es den Vergleich mit analogen Werken des Auslandes gut bestehen. Auch unseren diplomatischen und konsularischen Vertretungen leistet es gute Dienste.

Die Vermittlung von Vertretern kann nicht sorgfältig genug betrieben werden, denn von den kaufmännischen Vertretern hängen in hohem Masse die Exporterfolge ab. Den Gesandtschaften kommen bei der Schaffung und Erhaltung eines gut arbeitenden Vertreterstabes wiederum ihre Verbindungen zugute. Der Annoncendienst gut ausgewiesenerVertreter in den "Wirtschaftlichen Mitteilungen" der Handelszentrale ist eine sehr gute Lösung.

3. Verwandte Aufgabenkreise

Was die Handelsförderung im allgemeinen anbetrifft, bedürfen noch kurz folgende Gebiete der Erwähnung: die Propagandatätigkeit, die Aufgaben der Fremdenverkehrsförderung, sowie die Placierung junger Schweizer im Ausland.

a) Propagandatätigkeit

Im Rahmen der Anstrengungen zur Wirtschaftsförderung kommt der Werbepropaganda eine sehr wichtige Rolle als wegbereitende Tätigkeit zu. Deren Wirksamkeit und Niveau können entscheidenden Einfluss auf die Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen ausüben, wobei für uns der Export im Vordergrund steht. Wir verstehen unter der Werbepropaganda jede Tätigkeit, um "Landeswerbung im weitesten Sinne des Wortes zu treiben und Sympathien für unser Land zu schaffen."[1)]

1) Zipfel L.: "Arbeitsbeschaffung durch Exportförderung", Vortrags-Auszug im Spezialbericht der Handelszentrale Serie B, Lausanne 1942, S. 17

Es soll keine Gelegenheit ungenützt bleiben, das Ausland auf die Bedeutung und den Stand der schweizerischen Produktion aufmerksam zu machen.[1] Die kollektive, nationale Propaganda, welche die privaten Werbeanstrengungen der Exportfirmen ergänzen soll, ist - durch die Entwicklung der letzten 25 Jahre bedingt - zu einem bedeutenden Faktor der Wirtschaftsförderung geworden.[2]

Die Schweiz besitzt in der Handelszentrale auch auf diesem Gebiet eine hervorragende Wahrerin nationaler Interessen. Die Handelszentrale koordiniert die Auslandspropaganda der Exportindustrie und erweitert sie in mancher Hinsicht durch ihr Wirken. Auch hierin wird sie tatkräftig von allen schweizerischen Aussenvertretungen unterstützt. Insbesondere können diese wertvolle Hinweise auf die Geschmacksrichtung und die Mentalität des Auslandes vermitteln, sie können die Erfolgschancen der einzelnen Propagandamassnahmen beurteilen und eigentliche Ratschläge erteilen.

Die wirtschaftliche Auslandspropaganda bedient sich u.a. folgender Mittel: Beteiligung an ausländischen Messen und Ausstellungen, Herausgabe von Werbepublikationen, Presse- und Radioberichten, Filmen und Vorträgen. An ausländischen Messen und Ausstellungen werden durch Vermittlung der Handelszentrale die wichtigsten schweizerischen Exportartikel, je nach dem Rahmen der Schau oder nach internen Gesichtspunkten für die Auswahl, ausgestellt. In der Regel wird bei grösseren Ausstellungen ein schweizerischer Pavillon aufgestellt, um so die Provenienz der Ware augenfällig zur Geltung bringen zu können.

Bei der Beteiligung an ausländischen Messen und Ausstellungen erwächst der Gesandtschaft in Verbindung mit der Handelszentrale, welche ihrerseits mit den schweizerischen Firmen arbeitet, oft sehr viel organisatorische Arbeit.

Die schweizerischen offiziellen Messen (Muba, Comptoir, Fiera und Olma) sind, obwohl von anderen Organisationen betreut, selbstverständlich ebenfalls ein wesentlicher Faktor der Exportpropaganda.

---

1) Vgl. Tröndle M.: a.a.O., S. 27
2) Vgl. Schweizerische Zentrale f. Handelsförderung: a.a.O., S. 25

Die von der Handelszentrale herausgegebenen periodischen und besonderen Werbepublikationen und -Zeitschriften, wie die Exportzeitschrift "Schweizer Industrie und Handel", werben in den Welthandelssprachen oder wichtigen Landessprachen für ausgewählte Zweige der schweizerischen Produktion. Diese Drucksachen werden in der Regel durch Vermittlung der auswärtigen Vertretungen an geeignete Adressen versandt.[1)]

Der Pressedienst der Handelszentrale steht mit der Presse der ganzen Welt in Verbindung. Der den Gesandtschaften und Konsulaten orientierungshalber zugestellte wirtschaftliche Wochenbericht über schweizerische Verhältnisse dient seit 1941 seinerseits Werbezwecken bei interessierten Kreisen des Auslandes.[1)] Auf ähnliche Weise wendet sich das schweizerische Radio in den Weltsprachen durch Wirtschaftsberichte an die interessierten Geschäftsleute und Unternehmer der Welt. Ebenfalls weit verbreitet sind die schweizerischen Werbefilme der Handelszentrale, welche auch breite Käuferschichten zu interessieren vermögen. Gelegentlich unternimmt die Handelszentrale auch Sonderaktionen, so beispielsweise die Aktion "Kauft bei Euren Kunden", in deren Verlauf Broschüren hauptsächlich durch die Exportvertreter der Privatwirtschaft verteilt wurden.

Die wirtschaftlichen Mitarbeiter der Gesandtschaften sind schliesslich dazu berufen, durch Vorträge vor ausgewählten Wirtschaftskreisen des Auslandes, beispielsweise vor Handelskammern, die schweizerischen Verhältnisse darzulegen und die schweizerische Import- und Exportkraft zu unterstreichen.

Neben der Presse eignen sich bei bevorstehenden Wirtschaftsverhandlungen die beiden Arten der Propaganda, die soeben behandelt wurden, recht gut für die Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Wenn die Ziele, die von der schweizerischen Werbung zu erreichen versucht werden, selbstverständlich wechseln und die Mittel immer wieder Wandlungen unterworfen sind, so geht es letzten Endes doch um die Förderung des Warenaustausches durch Bekanntmachung der schweizerischen Erzeugnisse und ihrer Qualität.[2)]

Kritisch wäre zu bemerken, dass selbstredend die Kollektivreklame nur wirksam sein kann, wenn die Schweizerwaren für die ausländischen Käufer

---

1) Schweiz. Zentrale f. Handelsförderung: a.a.O., S. 30
2) Vgl. Schweiz. Zentrale für Handelsförderung: a.a.O., S. 25

erschwinglich sind.[1] Ist dies der Fall, so wird sich auch hier die Qualität behaupten können. Die Intensität der Werbung mag schwanken, doch darf die Werbung nie völlig abreissen. Ausserdem bilden natürlich die Einfuhrbeschränkungen vieler Länder ein nur durch die Handelspolitik überwindbares Hindernis.

b) Die Fremdenverkehrswerbung

Die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate stehen auch auf diesem Gebiet mit einer zentralen Organisation in Verbindung, nämlich der Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung.[2] Diese Zentrale vereinigt die gesamten schweizerischen Verkehrskreise und unterhält im Ausland cirka 15 Agenturen, welche auf manchen Plätzen ebenfalls als amtliche Agenturen der Schweizerischen Bundesbahnen wirken. In Einzelfällen sind sie den Konsulaten angeschlossen.

Die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate erstatten Berichte über die Propaganda anderer Länder, über Werbemethoden, Preisstellungen, Verkehrsvergünstigungen, Attraktionen usw., kurz über alle im Bereiche des Fremdenverkehrs gemachten Feststellungen von einiger Wichtigkeit. Sie stellen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten in den Dienst der Fremdenverkehrswerbung, ähnlich wie dies bei den Propagandaaktionen der Handelszentrale der Fall ist.

Placierung junger Schweizer im Ausland

In Zusammenarbeit mit der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung und mit der schweizerischen kaufmännischen und technischen Stellenvermittlung setzen sich die Gesandtschaften und Konsulate für die Placierung von Schweizern im Ausland ein. Der Dokumentierung der Zentrale zur ersten Auskunft an Auswanderungslustige dienen laufende Orientierungen über Lebensverhältnisse und den Arbeitsmarkt, sowie spezielle Analysen über bestimmte Berufskategorien und über politische und wirtschaftliche Stabilität, Einkommensverhältnisse, Wohnungsmarkt, Einwanderungsvorschriften u.a.m.

Die unschätzbaren wegbereitenden Dienste, welche seit Generationen die Auslandschweizer in allen Teilen der Welt für den schweizerischen Export

---

1) Vgl. Schmid-Ruedin Ph.: Exportaufrüstung, Zürich 1943, S. 30 f.
2) Vgl. Botschaft des BR über die Schaffung einer schweiz. Zentrale für Verkehrsförderung, v. 17. Jan. 1939

leisten, werden wohl nirgends verkannt.[1] Tausende von Schweizern leben in der Fremde, und viele davon nehmen in Handel und Industrie Schlüsselpositionen ein. Für die schweizerische Wirtschaft sind vor allem jene Kaufleute wichtig, die ihre Auslandserfahrung durch Uebernahme von Vertretungen unmittelbar in den Dienst des schweizerischen Exportes stellen. Aber auch alle anderen, die nicht diese direkte Verbindung haben, verkörpern in kleinerem Kreise eine Werbung für die schweizerischen Produkte. So wird der schweizerische Techniker in seinem Wirkungsfeld schweizerische Maschinen, Apparate und Instrumente zur Verwendung empfehlen, der schweizerische Agronom Vieh und Maschinen und der Kaufmann nach Möglichkeit Erzeugnisse aus der Schweiz.

Die Beobachtungen der Auslandschweizer und ihr Wissen um die Bedürfnisse des Auslandes haben sich schon oft exportfördernd ausgewirkt. Die Handelszentrale hat mit Geschick und Ausdauer ein dichtes Netz von Korrespondenten ausgebaut und nützt diese Beziehungen geschickt für die Handelsförderung aus. Aber auch jene Auslandschweizer, die nach Jahren, vielleicht Jahrzehnten, in die Heimat zurückkommen, bringen wertvolle Auslandserfahrungen mit und finden in Handel und Industrie ein Betätigungsfeld, auf dem sie diese einzusetzen vermögen. Ueberdies wirken sich ihre Verbindungen zu Firmen und Unternehmungen im Ausland fruchtbringend aus.

Bundesrat Obrecht hat einmal im Nationalrat die Pionierarbeit der Auslandschweizer betont und gleichzeitig bedauert, dass der vielseitigen Beschränkung mancher Länder wegen, der Nachwuchs für die Auslandschweizerkolonien vielfach fehlt und somit manche wertvolle Position im Exportkampf der Schweiz verloren geht.

Damit ist die Direktive gegeben für die Arbeit der Gesandtschaften und Konsulate auf diesem Gebiete. Sie müssen ihren Einfluss geltend machen, um jungen Schweizern, die in der Regel ausbildungsmässig und charakterlich wertvolle Einwanderer sind, die Tore zu öffnen. Und denjenigen, denen es gelingt einzureisen, sollen die diplomatischen und konsularischen Vertretungen Kraft ihrer Beziehungen ein Tätigkeitsfeld zu erschliessen trachten, auf dem sie später vielleicht auch für die Schweiz wirken können.

---

1) Vgl. Tröndle M.: a.a.O., S. 25

Die Auswanderung tüchtiger junger Schweizer muss aber auch in der Heimat gefördert und ihre Aufnahme vor allem dort sichergestellt werden, wo schweizerisches Kapital eingesetzt wird.[1] Allerdings darf man nicht übersehen, dass die Einwanderung in vielen europäischen und überseeischen Ländern beschränkt ist.[2]

1) Vgl. Schmid-Ruedin Ph.: a.a.O., S. 18

2) Vgl. Jobin M.: Le problème des migrations, (Exposé im Sonderdruck d. Chambre de Commerce Internationale, Zürich 1946)

II. KAPITEL

ENTWICKLUNG UND ORGANISATION DES WIRTSCHAFTLICHEN AUSSENDIENSTES

Mit dem Wandel der handelspolitischen Aufgaben des Staates hat sich auch für die bei den Regierungen des Auslandes akkreditierten diplomatischen Vertretungen des Heimatstaates eine Erweiterung des Wirkungsfeldes ergeben.

Zufolge der weltwirtschaftlichen Verknüpfung der Schweiz hat man allerdings schon bei der Errichtung der ersten Gesandtschaften zu Beginn des 19. Jahrhunderts[1] erkannt, "dass die Bedeutung der schweizerischen Missionen ebenso sehr in der Handelsmission wie in der politischen Vertretung lag."[2] So wurden schon der vorwiegend auf politische Belange ausgerichteten Diplomatie auch wirtschaftliche Aufgaben überbunden. In diesem Sinne war im Rahmen der Missionsarbeit die Berichterstattung über legislative Verfügungen der Residenzstaaten auf dem Gebiete des Aussenhandels von jeher gepflegt worden. Entsprechend enthielten die ersten Konsularreglemente bereits Elemente für eine allgemeine wirtschaftliche Berichterstattung.[3] Da damals die Zölle das klassische Beeinflussungsinstrument des Importvolumens bildeten, waren die staatlichen Bemühungen namentlich darauf gerichtet, Industriellen und Kaufleuten durch Tarif- und Meistbegünstigungsverträge die Tore zum Welthandel zu öffnen.

Seit der Jahrhundertwende gingen fast alle Staaten dazu über, den vorwiegend juristisch gebildeten Diplomaten eigentliche Handelsspezialisten zuzuteilen. Auch in der Schweiz schenkten parlamentarische, wirtschaftliche und andere interessierte Kreise schon früh der wirtschaftlichen Tätigkeit unserer Aussenvertretungen besondere Aufmerksamkeit; in Parlament und Schrifttum wurde die Frage der Vertretung der Wirtschaftsbelange wiederholt erörtert.

1) Vgl. David H.: Die diplomatischen und wirtschaftlichen Vertretungen der Schweiz im Ausland, Zürich 1915, S.9 f. u. 20 - Gesandtschaften in Paris 1798, Wien 1802, Berlin 1867, Kgr.Sardinien 1860, Washington 1881.

2) Benzinger K.: Unsere auswärtigen Vertretungen und ihre Kritiker, in Schweizer Zeitfragen, H.52, Zürich 1917, S. 7

3) Vgl. Konsularreglement vom 1.5.1851 (Art.10, 14) Amtl.Sammlg. Bd.1, S.528, sowie Konsularreglement vom 26.5.1875 (Art. 18, 24, 25, 26) Amtl.Sammlg. Bd.2, S. 293

Die wichtigsten Ausbaubestrebungen und die ersten organisatorischen Lösungen zeigen uns in historischer Sicht, welche Bedeutung die Wirtschaftsaufgaben der Diplomatie im Verlaufe der Zeit erlangt haben.

Begreiflicherweise haben damit auch die beruflichen Voraussetzungen der mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Persönlichkeiten eine Wandlung erfahren; sie müssen heute wesentlich anders sein als noch vor drei Jahrzehnten. In manchem diplomatischen Korps galt damals die Betreuung wirtschaftlicher Aufgaben als eines Diplomaten unwürdig. Die den diplomatischen Missionen zugeteilten Fachbeamten für Wirtschaftsfragen wurden daher mancherorts, trotz diplomatischem Rang, als Angehörige einer Art "sekundärer" Diplomatenklasse angesehen.

Diese Verhältnisse haben sich seit dem 1. Weltkrieg grundlegend gewandelt, und heute weiss jeder Diplomat, dass seine Karriere wesentlich auch von seiner Vertrautheit mit wirtschaftlichen Aufgaben abhängen kann. Neben der Handelsabteilung haben sich um die Fragen des Ausbaus der diplomatischen Missionen im Ausland von jeher auch massgebliche Kreise der Wirtschaft bekümmert. Dem Parlament wiederum sind insbesondere im Rahmen der Geschäftsprüfungskommission weitgehende Ueberwachungs- und Vorschlagsmöglichkeiten gegeben. So wirken amtliche, parlamentarische und privatwirtschaftliche Kreise im Sinne einer Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des offiziellen Wirtschaftsdienstes.[1)]

§ 3 DIE BEDEUTENDSTEN BESTREBUNGEN ZUM AUSBAU DER DIPLOMATISCHEN WIRTSCHAFTSVERTRETUNG IM AUSLAND

Als im Jahre 1886 durch eine Motion von Nationalrat Comtesse ein Vorstoss zugunsten der Errichtung von Berufskonsulaten unternommen wurde,[2)] sprach sich der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins gegen eine solche Lösung aus. Er gab der Institution der Geschäftsträger den

1) Heute erachten zuständige Persönlichkeiten der Zentralbehörden den wirtschaftlichen Aussendienst der Schweiz in seiner Breitenentwicklung als weitgehend abgerundet. Es gehe jetzt darum, das Niveau zu heben und vor allem die jungen Diplomaten in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu schulen und zu fördern.

2) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 15

Vorzug, da diese auf Grund ihrer diplomatischen Stellung bei Wirtschaftsverhandlungen von grösserem Nutzen seien.[1)]

Viel mehr als die Mitwirkung bei Verhandlungen und bei gelegentlichen Interventionen gegen prohibitive Zölle verlangten die Handels- und Industriekreise damals von den Gesandtschaften nicht. Allerdings wurde 1880, auf Grund der Vorschläge des Vororts, die im Konsularreglement von 1875 statuierte jährliche Berichterstattung über die Wirtschaftsverhältnisse durch detaillierte Anleitungen verbessert.[2)] Auf Grund eines Postulates von Nationalrat Köchlin, vom 17.12.1900, das sich für die Förderung der schweizerischen Handelsinteressen in Russland und China einsetzte, wurde der Bestellung voller diplomatischer Missionen der Vorzug gegeben.[3)]

Die auf eigene Kraft bauenden Wirtschaftskreise blieben damals zurückhaltend. Die Schweizerische Handelskammer brachte ihre Auffassung folgendermassen zum Ausdruck: "Zur Förderung des auswärtigen Absatzes sind staatliche Mittel nicht geeignet. Diese muss vielmehr ganz der Privatinitiative überlassen bleiben, welche allen staatlichen und auch korporativen Veranstaltungen bei weitem überlegen ist."[4)]

Auf parlamentarischem Boden wurde 1904 dennoch durch ein Postulat von Nationalrat Rossel die Frage der Vertretungen der schweizerischen Handelsinteressen im Ausland von neuem hervorgehoben. Insbesondere wurde verlangt, es seien ihre Organisation und allfällige Ergänzungen zu überprüfen.[5)] Ebenfalls auf parlamentarischem Boden entstanden 1912 die berechtigten Forderungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, die die Ansicht vertrat, diplomatische Missionen im Ausland seien nur dann im Stande ihre Aufgabe richtig zu erfüllen, wenn sie einerseits die Bedürfnisse des schwei-

---

1) So wurde 1891 in Argentinien ein Ministerresidentenposten und 1911 eine Gesandtschaft errichtet. Der 1891 in London geschaffene Geschäftsträger- und Ministerresidentenposten wurde 1899 in eine Gesandtschaft umgewandelt. (Vgl. David H., a.a.O., S. 20)

2) Vgl. Konsularreglement von 1875, Art. 24, 25, 26, a.a.O.

3) Im Jahre 1906 wurden Gesandtschaften in St. Petersburg und in Tokio errichtet. Der schweizerische Gesandte in London wurde 1907 auch in Den Haag akkreditiert. (Vgl. David H.: a.a.O., S. 20)

4) Vgl. Zitat bei Benzinger K.: a.a.O., S. 60

5) Vgl. Postulat Rossel, Nr. 622, v. 12.4.1904, Archiv der Bundesversammlung.

zerischen Exportes und Importes und anderseits die wirtschaftlichen Verhältnisse im Ausland genau kennen. Bei der Auswahl und Ausbildung der diplomatischen Vertreter sei darauf Rücksicht zu nehmen.[1)]

Die allgemeinen Bestrebungen zum Ausbau des Gesandtschaftsnetzes wurden bis zum ersten Weltkrieg fortgesetzt.[2)] Dieser Krieg brachte auch für die Schweiz die entscheidende Wende. Während des Krieges erwuchsen den schweizerischen Auslandsvertretungen schwierige handelspolitische Aufgaben, welche die Errichtung von "Handelsabteilungen" bei den seinerzeit wichtigsten Gesandtschaften Paris, London, Berlin und später in Washington und Rom bedingten. Da sich die Arbeit dieser Handelsabteilungen als fruchtbar erwies, und auch das Ausland vermehrt zur Heranziehung wirtschaftlich versierter Funktionäre überging[3)], trat die Bedeutung der Stellung einer Gesandtschaft für die Lösung schwieriger wirtschaftlicher Aufgaben auch für die Friedensarbeit immer deutlicher in Erscheinung. Somit lag es nahe, diese diplomatischen Institutionen vermehrt zur Förderung der Wirtschaftsangelegenheiten einzusetzen, um über den Einfluss von Konsulaten und Handelskammern hinaus wirken zu können.

Bedeutende Anregungen sind während der ersten Kriegsjahre von verschiedener Seite gemacht worden. Sehr ausführliche Vorschläge kamen u.a. auch von Persönlichkeiten des Politischen Departements oder aus ihm nahestehenden Kreisen; daneben haben aber auch Politiker, Volkswirtschafter und Persönlichkeiten aus Handel und Industrie in Schriften und Eingaben zum besagten Problem Stellung bezogen.[4)]

Im Jahre 1917 wurde der Bundesrat durch ein Postulat der Nationalräte Bühler, Meyer und Micheli eingeladen, zu prüfen, ob es nicht an der Zeit sei, die Zahl der diplomatischen und wirtschaftlichen Vertretungen der Schweiz im

---

1) Vgl. Protokoll des Ständerates, Geschäftsprüfungskommission 1912, Archiv der Bundesversammlung

2) Im Jahre 1911 wurde der schweizerische Ministerresident in der brasilianischen Hauptstadt zum Gesandten befördert und im April 1914 ein Ministerresident in Madrid beglaubigt. (Vgl. Gesch. ber. BR Pol. Dept. 1914, S. 10)

3) So waren 1917 in Bern folgende spez. Handelsattachés oder Handelsbeiräte akkreditiert: Deutschland, Frankreich, Italien, Russland, USA (i. Paris), Brasilien und Oesterreich-Ungarn.

4) z.B.: Dr. H. David, Vizekanzler d. Eidg., Dr. P. Ritter, schweiz. Gesandter, Dr. P. Mori, Handelsabteilung, Dr. K. Benzinger, Generalkonsul

Auslande zu vermehren und den wichtigsten Gesandtschaften Handelsagenten beizugeben[1]. Noch im gleichen Jahre hat der Bundesrat die "Handelsabteilung" der Gesandtschaft in Berlin erweitert und den Gesandtschaften in Washington und Rom Handelssachverständige zugeteilt.[2]

Auf Empfehlung der Studienkommission der Handelskammern sollte 1916, wie ein Jahr zuvor in Paris, eine Handelskammer in London errichtet werden. Der Schweizerische Gesandte in London schlug jedoch vor, der Ernennung eines Handelsattachés den Vorzug zu geben. Auch der Vorort bekannte sich zu dieser Lösung. In der Folge nahm der Bundesrat die Ernennung eines Handelsattachés vor.[3] Damit tauchten verschiedene Probleme auf, galt es doch, die Stellung dieses Funktionärs innerhalb der diplomatischen Hierarchie, sowie den näheren Aufgabenkreis festzulegen. Zu diesem Zwecke verfasste der Vorort ein Exposé zu Handen des Politischen Departementes.[4] Die darin enthaltenen Vorschläge bildeten die Basis für die Stellung und das Wirken des ersten Handelsattachés in London, dessen Ernennung zum eigentlichen Beginn des friedensmässigen Ausbaus der wirtschaftlichen Aussenvertretungen wurde.

Lange vor der Schweiz sind andere Staaten an den Ausbau des Wirtschaftsdienstes ihrer diplomatischen Vertretungen herangegangen. Vor dem ersten Weltkrieg bestanden bei neun in der Schweiz akkreditierten Gesandtschaften spezielle Handelsmissionen.[5]

Die Jahre nach dem ersten Weltkrieg erforderten die vermehrte Heranziehung der Gesandtschaften zur Lösung wirtschaftlicher Aufgaben, vornehmlich in handelspolitischen Belangen. Man baute daher die im Kriege entstandenen Handelsabteilungen der einzelnen Gesandtschaften vorläufig nicht ab, sondern trug den veränderten Verhältnissen durch Ernennung weiterer Handelsattachés Rechnung. So wurde 1919 ein schweizerischer Handelsattaché nach

---

1) Vgl. Postulat Nr. 790, v.3.10.1917. Archiv der Bundesvers.

2) Vgl. Berichte des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1917, Politisches Departement, S. 10 f.

3) Gewählt wurde schliesslich der bisherige Generalkonsul in Montreal, H. Martin. (Später Minister in der Türkei)

4) Vgl. Schweiz. Handels- und Industrieverein: Archiv des Vororts 1917/18

5) Vgl. Benzinger K.: a.a.O., S. 53; Handelsmissionen in der Schweiz, 1914; Deutschland, England, Russland, Frankreich, Italien, USA, Rumänien, Brasilien, Bayern.

Brasilien delegiert. Die ständerätliche Kommission hat 1918 die schon betonte Notwendigkeit der Förderung der wirtschaftlichen Qualifikationen der diplomatischen Vertreter im Ausland erneut hervorgehoben.[1] Im Bericht Heer betreffend die wirtschaftlichen Aussenvertretungen wurde neben der heimatlichen Organisation namentlich die Institution der Handelsattachés behandelt. Heer machte wertvolle Vorschläge hinsichtlich Aufgaben und Stellung dieser diplomatischen Vertreter.[2]

Während das Gesandtschaftsnetz in Nachachtung des Postulates Bühler und anderer aus dem Jahre 1917 erweitert wurde,[3] schenkten parlamentarische Kreise der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gesandtschaften steigende Beachtung. So wurde im Nationalrate durch Motion die Schaffung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten angeregt und 1921, ebenfalls im Nationalrate, ein Gesetz über die Vertretung der Schweiz im Auslande postuliert.[4] Die wirtschaftlichen Momente waren auch hier mitbestimmend.

Bildeten die diplomatischen Vertretungen im Ausland schon anlässlich des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission 1923 im Nationalrate, insbesondere bezüglich der Auswahl der Diplomaten, Gegenstand heftiger Kritik,[5] so kam es 1925 zu einem Postulat im Nationalrat betreffend die wirtschaftliche Vor- und Ausbildung der diplomatischen Vertreter. Es wurde vorgeschlagen zu prüfen, ob nicht zur Ueberbrückung, soweit nötig, den Gesandtschaften besondere Handelsattachés beizugeben seien.[6]

Bundesrat Motta legte damals die Grundlinien der personellen Organisationsform des wirtschaftlichen Aussendienstes fest.[7] Er bezeichnete eine

---

1) Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, über das Pol.Dept., 1918, Archiv der Bundesversammlung.

2) Vgl. Bericht Heer, v.15.8.1919 im Archiv d. Vororts d. SHIV

3) 1920-1924 wurden Gesandtschaften in Brüssel, Stockholm und Warschau errichtet. (BB v. 26.6.1920, Amtl. Sammlg. 36/ S. 793)

4) Vgl. Postulat Nr. 922 v. 26.6.1920 und Motion Rabours, Nr. 905, v. 5.10.1920, Archiv der Bundesversammlung.

5) Vgl. Amtl. stenogr. Bulletin, Nationalrat, Geschäftsprüfungskomm. Debatte Pol.Dept., 1923, S. 354 f.

6) Vgl. Postulat Nr. 1108, v. 16.6.1925, Nationalrat, Archiv d. B.V.

7) Vgl. Amtl.Stenogr.Bulletin, Geschäftsber. Debatte Nationalrat, Pol. Dept. 1925, S. 462 f., Archiv d.Bundesvers. (insbes. 464).

weitere Spezialisierung im Sinne der Ueberlassung der Handelsfragen an Handelsattachés als gefährlich; denn das hätte schliesslich zur Folge, dass die anderen Diplomaten sich immer weniger mit den wirtschaftlichen Aufgaben befassen würden. Dies wäre das Gegenteil dessen, was nötig sei, nämlich die weitgehendste Heranziehung aller Aussenbeamten auch zur Betreuung dieses, bei uns besonders bedeutsamen, Aufgabenkreises. Diese Auffassung blieb denn auch bis heute die Grundidee der massgebenden Stellen für den Ausbau des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaften, wobei sich allerdings wiederholt Sonderlösungen aufdrängten. Die offiziellen Instanzen widmeten diesen Aufgaben in den folgenden Jahren ihre volle Aufmerksamkeit und weitere Handelsbeauftragte wurden ernannt.[1)]

Im Jahre 1928 fand zwischen dem Politischen Departement und der Handelsabteilung ein umfassender Gedankenaustausch über die Organisation des wirtschaftlichen Aussendienstes statt, und im Nationalrat wurde 1929 ein Postulat der Geschäftsprüfungskommission auf Veranlassung von Nationalrat Schmid-Ruedin eingereicht. Darin wurde der Bundesrat eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, "ob nicht zur Förderung des Exportes die wirtschaftliche Auslandsvertretung unseres Landes durch Zuteilung von wirtschaftlich besonders vorgebildeten Funktionären ... ausgebaut werden sollte."[2)] Bundesrat Schulthess nahm das Postulat entgegen, machte jedoch darauf aufmerksam, dass bereits vieles zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessenvertretung bei den Gesandtschaften geschehen sei. Die Organisationsform könne aber nicht überall die gleiche sein, da die Bedeutung dieser Aufgaben bei einzelnen Posten recht unterschiedlich sei, und somit nicht überall das gleiche Bedürfnis für den Ausbau eines Handelsdienstes bestünde.[3)]

Da brachte die Weltkrise der anbrechenden Dreissigerjahre auf handelspolitischem Gebiet die bekannten grossen Schwierigkeiten mit sich. Die Schweiz war durch Errichtung neuer Gesandtschaften im Ausbau ihrer aus-

---

1) Im Jahre 1925 wirkten schweiz. Handelsattachés in London (1917) und Rio de Janeiro (1919). Bei der Berliner Gesandtschaft wurde eine prov. Lösung 1926 definitiv. Im Jahre 1929 wurde ein Handelsattaché in Paris und 1932 einer in Rom beauftragt.

2) Postulat Nr. 1217, v. 20.6.1929, Archiv der Bundesversammlung.

3) Vgl. Amt. stenogr. Bulletin v. 20.6.1929, S. 483 f. Nat.Rat.

wärtigen Vertretungen weitergeschritten.[1] Die 1927 erfolgte Gründung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung bildete eine beachtliche Verstärkung der zentralen Institutionen. Die neue Situation zwang die offiziellen Stellen, die wirtschaftliche Interessenwahrung durch die Gesandtschaften besonders ernst zu nehmen.

Im Nationalrat wurde das neue Problem anlässlich der Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes von 1929 diskutiert.[2] Der Bundesrat seinerseits hatte mittlerweile den Vorort des SHIV um Stellungnahme zum Postulat der Geschäftsprüfungskommission von 1929, über die Zuteilung von wirtschaftlich besonders ausgebildeten Funktionären an die Gesandtschaften, ersucht. Die Stellungnahme des Vororts erfolgte nach Konsultierung der einzelnen Sektionen am 2.10.1931.[3] Er äusserte sich einlässlich zur Stellung der Handelsattachés innerhalb der Hierarchie, zur Kontinuität des Wirkens, zu Gehaltsfragen u.a.m. Der Zürcher Handelskammer erschienen die Handelsattachéposten in Uebersee besonders wichtig. Allgemein wurde den Handelsattachés grosse Bedeutung beigemessen und eine Vermehrung der Anzahl dieser Posten gewünscht.

Auch das Politische Departement und die Handelsabteilung befassten sich eingehend mit dieser Eingabe. Fundamentale Neuerungen im System des wirtschaftlichen Aussendienstes waren hingegen keine gefordert worden. Im Geschäftsbericht von 1932 konnte das Politische Departement darauf hinweisen,[4] dass auf den wichtigsten diplomatischen Aussenposten die Handelsangelegenheiten unter der Leitung des Missionschefs von einem diplomatischen Mitarbeiter betraut würden, der insbesondere anlässlich eines längeren Aufenthaltes auf der Handelsabteilung Gelegenheit zur Vertiefung seiner wirtschaftlichen Kenntnisse erhalten habe. Diese Formel der Abkommandierung geeig-

---

1) Vgl. Bundesbeschluss v.1.4.1927 über die Errichtung der Ges.in Prag, Amtl.Sammlg.43/S.273; BB vom 28.6.1928 i.S.Errichtung einer Ges.in Ankara, Amtl.Sammlg. 44 / S.727

2) Vgl. Amtl.stenogr. Bulletin, Nat.Rat 1930, S. 311 f.

3) Vgl. Zirkular des Vororts 476, v. 4.10.1930, Archiv des Vororts, SHIV.

4) Vgl. Bericht d. BR über seine Geschäftsführung im Jahre 1932, Pol.Departement, S. 4 f.

neter Diplomaten zu einer besonderen Ausbildungszeit auf der Handelsabteilung wird seither konsequent weitergeführt und hat sich nach übereinstimmender Meinung gut bewährt.

Der Vorort hat auch weiterhin sein Interesse der Frage des Ausbaus der offiziellen Auslandsvertretungen gewidmet und 1936 beim Politischen Departement das allgemeine Begehren nach einem weiteren Ausbau der Wirtschaftsvertretungen geäussert.[1] Er trat dafür ein, den Gesandtschaften die Mittel zuzubilligen, die es ihnen gestatten, den Konkurrenzkampf mit den anderen Missionen auch in der Anbahnung persönlicher Beziehungen mit wichtigen Regierungs- und Wirtschaftskreisen zu bestehen. Diesen an sich berechtigten Forderungen stand aber der Art. 24 des damaligen Finanzprogramms entgegen. Betreffend weitergehende Entschädigungen waren die von den Räten beschlossenen Sparmassnahmen bindend. Dennoch konnten in Einzelfällen den Handelsattachés Funktionszulagen zugebilligt werden. Trotz den finanziellen Schwierigkeiten setzte sich der Vorort für den Ausbau des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaft in Polen ein. Namentlich sollte ein solcher Dienst zur Erleichterung des Zahlungsverkehrs beitragen.[2]

Der durch die Hemmnisse des internationalen Handels bedingte Verlust verschiedener Märkte, sowie das Streben, sich neue zu erschliessen, führte auf parlamentarischem Boden 1938 zu einem nationalrätlichen Postulat betreffend die Exportförderung.[3] Der Bundesrat wurde eingeladen zu prüfen, wie Gesandtschaften und Konsulate und auch die Auslandschweizer zur Steigerung des Exportes eingesetzt werden könnten, und in welcher Weise die Propaganda für schweizerische Exportprodukte, eventuell in Verbindung mit einer grosszügigen Verkehrswerbung, zu gestalten sei. In einer umfassenden Würdigung stellte die Handelsabteilung im Geschäftsbericht des Volkswirtschaftsdepartementes von 1938 fest,[4] dass die Gesandtschaften und Konsulate schon bisher im Rahmen der Möglichkeiten amtlicher Vertretungen zur Steigerung des Exportes beigetragen hätten. Sie wies darauf hin, dass ein weiterer Aus-

---

1) Vgl. Eingabe des Vororts vom 15.2.1936, Archiv des Vororts

2) Vgl. Schweiz. Handels- und Industrieverein: Archiv des Vororts 1936/37, S. 27

3) Postulat Nr. 3683 vom 13.Juni 1938, Archiv der Bundesversammlung

4) Vgl. Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung, Volkswirtschaftsdepartement, 1938, S. 1 f.

bau in die Breite, durch Schaffung neuer Posten, und in die Tiefe, durch Zuteilung qualifizierter Mitarbeiter, möglich sei. In beiden Richtungen war in den letzten Jahren viel gemacht worden. So hat man weitere Gesandtschaften errichtet und verschiedene Generalkonsulate in Gesandtschaften umgewandelt.[1] Darüber hinaus erfuhr auch das Konsularnetz eine beachtliche Erweiterung.

In steigendem Masse wurden die Gesandtschaften mit wirtschaftlich geschulten Beamten dotiert und weitere Beamte zur Einführung in die wirtschaftlichen Belange der Handelsabteilung zugeteilt. Parallel dazu ging seit 1937 die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung zur Errichtung eigener Agenturen über. Ferner wurde der Ausbau der bestehenden schweizerischen Handelskammern im Auslande, welche sowohl den offiziellen Vertretungen als auch der privaten Wirtschaft zur Verfügung stehen, und die Schaffung neuer Handelskammern gefördert. Schliesslich wurde auf die Tätigkeit der vom Bund subventionierten Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung der entsprechende Einfluss ausgeübt um eine Koordination der Werbeanstrengungen zu ermöglichen.

Während des zweiten Weltkrieges wirkte sich der Umstand glücklich aus, dass die für den Wirtschaftsdienst verantwortlichen Funktionäre der schweizerischen Gesandtschaften und der wichtigsten Konsulate dem hohen Mass von Verantwortung und Arbeit gewachsen waren. Die verantwortlichen Instanzen der Zentralbehörden leiteten den Einsatz der diplomatischen Aussenvertretungen. Obwohl man sich über die Dauer des schweren Völkerringens keinen Illusionen hingab, hat man mitten im Kriege recht gründlich versucht, sich über die mögliche Wirtschaftssituation der Nachkriegszeit einige Vorstellungen zu machen. Den mutmasslichen Bedürfnissen entsprechend wurden weitere Gesandtschaften errichtet.[2]

Anfangs 1944 erhob der Vorort die Forderung, der schweizerischen Wirtschaft müsse in der Nachkriegszeit die Möglichkeit gegeben werden, die im

1) Vgl. f. Ges. in Aegypten, BB. v. 8.11.1934, Amtl. Sammlg. 51, S. 241; f. Finnland u. d. baltischen Länder, BB. v. 24.6.1938, Amtl. Sammlg. 54, S. 702. f. d. Umwandlung von Geko. in Ges., in Bulgarien und Iran, s. Geschäftsber. Pol. Dept. 1936, S. 2 f., Irland und Venezuela, s. BB. v. 22.6.1939, Amtl. Sammlg. 55, S. 1113.

2) Vgl. f. Ges. in Kolumbien, Bundesbeschluss v. 29.6.1940 und f. Ges. in Portugal, Bundesbeschluss v. 3.1.1941

Verlaufe des Krieges verloren gegangenen Märkte wieder zu erobern.[1] Diese Vorschläge beziehen sich auch auf die Notwendigkeit der Ausdehnung der schweizerischen wirtschaftlichen Vertretung in Südamerika durch Errichtung von Gesandtschaften, denn im allgemeinen seien in Südamerika die Verhältnisse derart, "dass nur am Sitz der Regierung eine diplomatische Vertretung in der Lage ist, in wirkungsvoller Weise die Interessen ihres Landes wahrzunehmen, da ein Konsul häufig nicht über das genügende Prestige verfügt."[2]

Im gleichen Jahre fand das Referat des ehemaligen schweizerischen Gesandten in den Vereinigten Staaten, Dr. Hans Sulzer, über aktuelle Fragen der Kriegs- und Nachkriegszeit, grosse Beachtung. Er forderte einen intensiven Ausbau der diplomatischen Vertretungen unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Belange, insbesondere durch sorgfältige Auswahl und systematische Ausbildung der Beamten.

Ein weiterer Mahnruf aus dieser Zeit ist die 1943 erschienene Arbeit "Exportaufrüstung", worin der eifrige parlamentarische Verfechter der Erweiterung der wirtschaftlichen Vertretung im Ausland, Nationalrat Schmid-Ruedin, sehr beachtliche neue Vorschläge machte und ältere Postulate von neuem unterstrich.[3] Schon zwei Jahre vorher waren in der Schrift "Schweizerische Export-Probleme der Kriegs- und Nachkriegszeit"[4] führende Männer der Zentralbehörden, der Wissenschaft und der Wirtschaft diesbezüglich zu Wort gekommen.

Der Bundesrat hatte sich seinerseits intensiv mit diesen Fragen beschäftigt. 1944 äusserte er sich in seinem Zwischenbericht über Arbeitsbeschaffung, dass er gewillt sei, dem Ausbau des Wirtschaftsdienstes unserer Aussenvertretungen seine volle Aufmerksamkeit zu widmen.[5] Im Juni 1944 kam es zu einem Postulat der ständerätlichen Zolltarifkommission, das den wirtschaftli-

---

1) Vgl. Schweiz. HIV:, Archiv des Vororts, 1943/44
2) Vgl. Schweiz. HIV:, Archiv des Vororts, 1943/44, S. 32
3) Schmid-Ruedin Ph.: Exportaufrüstung, Zürich 1943
4) Schweizerische Exportprobleme der Kriegs- und Nachkriegszeit, Zürich 1941, Autoren z.B.: Der Delegierte f. Arbeitsbeschaffung, der Direktor des Vororts d. SHIV, Prof. Rappard, Legationsrat Tröndle u.a.m.
5) Vgl. Zwischenbericht des Bundesrates über die Arbeitsbeschaffung vom 20.5.1944

chen Nachkriegsproblemen, insbesondere den von den kriegsführenden Mächten entworfenen Plänen für die Gestaltung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen galt. Fragen der Organisation und des Ausbaus des Wirtschaftsdienstes standen dabei im Vordergrund.[1)]

Mit dem Problem des gesamten wirtschaftlichen Aussendienstes befasste sich das im Dezember 1944 im Nationalrat angenommene Postulat Bühler.[2)] Damit wurde der Bundesrat eingeladen, die Verstärkung des vielfältigen Wirtschaftsdienstes mit allen Mitteln zu fördern und seine Organisation, sowie seine Koordination mit den politischen Aussenvertretungen zu überprüfen. Nationalrat Bühler betonte, dass die "économie dirigée", wie er die Einflussnahme des Staates auf den Aussenhandel bezeichnete, vorerst nicht verschwinden werde und legte mit grosser Sachkenntnis die Problematik der Stellung und die Aufgaben der Handelsattachés dar.[3)]

In der Debatte verwies Bundesrat Stampfli auf die Ausgestaltung der Auslandsvertretungen seit dem ersten Weltkrieg, wobei er durchaus anerkannte, dass selbstverständlich trotzdem noch viel zu tun übrig bleibe. Vor allem müssen nach dem Kriege in denjenigen Ländern die Gesandtschaften neu organisiert werden, in denen diese infolge der Kriegsereignisse aufgehoben worden seien. Alle Funktionäre, die für eine wirtschaftliche Tätigkeit in Aussicht genommen würden, sollten auf der Handelsabteilung in die wirtschaftlichen Fragen eingeführt werden. Auch seien auf Posten, bei denen die Wirtschaftsangelegenheiten stark dominieren, Gesandte zu berufen, die aus der Wirtschaft oder aus der Handelsabteilung hervorgehen.[4)]

Von neuem gelangte der Vorort an das Politische Departement. Er schlug vor, die offiziellen Vertretungen der Schweiz in den Dominien des britischen Weltreiches auszubauen. Daneben befasste er sich mit den wirtschaftlichen Vertretungen neben der Gesandtschaft in den Vereinigten Staaten und postulierte schliesslich die Errichtung einer Gesandtschaft in Tschunking-China.[5)]

---

1) Vgl. Postulat Nr. 4493, v. 8. 6.1944, Archiv der Bundesversammlg.
2) Vgl. Postulat Nr. 4569, v. 19.12.1944, Archiv der Bundesversammlg.
3) Vgl. Amtl.stenogr.Bulletin, Nationalrat, v.18.12.44, Archiv BV.S.573f.
4) Vgl. Amtl.stenogr.Bulletin, Nationalrat, v.19.12.44, Archiv BV.S.580f.
5) Vgl. Schweiz. HIV: Archiv d.Vororts 1944/45

Im Juni 1945 stellte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates umfassende Forderungen für den Ausbau der diplomatischen Vertretungen im Ausland, welche sich mit den Gesichtspunkten des Bundesrates weitgehend deckten. Dabei wurde vom Sprecher der Kommission betont, dass sich die Tendenz früherer Jahre, aus Sparrücksichten vom Ausbau und von der Vermehrung diplomatischer Posten abzusehen, eher zu Ungunsten des Landes ausgewirkt habe.[1)]

Der Bundesrat erliess schon am 7.9.1945 eine Botschaft an die Bundesversammlung über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Ausland. Darin beleuchtet er die handelspolitische Situation und die voraussichtlichen Entwicklungstendenzen in verschiedenen Ländern. Von der heute Allgemeingut bildenden Erkenntnis der Lebensnotwendigkeit des Aussenhandels für die Schweiz ausgehend, betont er, dass in der kommenden Zeit die Privatinitiative "ohne zielbewusste staatliche Wirtschafts- und Handelspolitik kaum mehr zum Erfolg führen wird." Dann verwies er auf die strukturellen Wandlungen der künftigen Handelsbeziehungen, deren Tragweite noch nicht absehbar sei, auf die vermehrte staatliche Einflussnahme in allen Ländern, auf die wesentlichsten Verschiebungen der Absatzverhältnisse und anderes mehr.[2)] Es wurden daher nach dem Kriege Gesandtschaften wiedereröffnet und neue diplomatische Missionen errichtet.[3)]

Mittlerweile war auch die wirtschaftliche Ausbildung der Diplomaten immer weiter gefördert worden. Dies ermöglichte es, den Gesandtschaften in vermehrtem Masse Beamte zuzuteilen, die auf Grund ihrer Kenntnisse mit der selbständigen Wahrung der Wirtschaftsangelegenheiten betraut werden konnten. So wurde, neben den grössten Gesandtschaften, schon 1947 bei zwölf

---

1) Vgl. Botschaft des BR an die BV über die Errichtung neuer Gesandtschaften, v. 7.9.1945, S. 2

2) Vgl. Botschaft v. 7.9.1945, S. 3 f.

3) Vgl. Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1945, Politisches Departement, S. 1 f. :
In Paris, Wien, Prag, Brüssel, Den Haag, Belgrad u. Athen Gesandtschaften wiedererrichtet;
in Kopenhagen, Oslo, Ottawa, Peking und Mexiko neue Gesandtschaften errichtet.

weiteren Posten der Wirtschaftsdienst ausgebaut.[1] Ebenfalls in diese Zeit fällt ein eingehender Gedankenaustausch zwischen dem Politischen Departement und der Handelsabteilung über die Frage, die auch die Oeffentlichkeit stark beschäftigte: Spezialistenkarriere oder Lösung im Sinne einer "vielseitigen" Karriere der Diplomaten. Die Einführung diplomatischer Vertreter in die wirtschaftlichen Aufgaben wurde auch durch Vorträge gefördert, wo insbesondere in Wirtschaftsfragen erfahrene Persönlichkeiten zu Wort kamen.

Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Schweizerischen Vertretung in Aegypten konsultierte die Handelsabteilung erneut den Vorort. Dieser empfahl, der Gesandtschaft einen Handelsattaché zuzuteilen, zudem betonte er die steigende Bedeutung, die seit Kriegsende jenem Personal zukommt, das sich ausschliesslich mit wirtschaftlichen Angelegenheiten beschäftigt.[2]

Auch ausserparlamentarische Kreise gelangten nach dem Kriege hinsichtlich einer Reform des politischen Aussendienstes (einschliesslich der Wirtschaftsdienste) an den Bundesrat. So erfolgte im Juni 1945 die gemeinsame Eingabe des Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz.[3] Darin wurde die enorme Bedeutung der Wirtschaftspolitik für die Aussenpolitik hervorgehoben und an den Beispielen von Grossbritannien und den Vereinigten Staaten dargestellt, welche Probleme der Umstellung sich grundsätzlich ergeben. Die Bedeutung Russlands im Gefüge der Weltwirtschaft wurde im Hinblick auf dessen Aussenhandelsmonopol gewürdigt.

Im Dezember 1946 wandte sich der ständige Ausschuss der Aussenpolitik der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz in einem im wesentlichen von Nationalrat Bühler gestalteten Exposé an den Vorsteher des Politischen Departements.[4] Diese Eingabe legte - mit dem Blick auf ähnliche Bestrebungen in Grossbritannien und in den Vereinigten Staaten - Gewicht auf die Notwendigkeit einer Reform des Aussendienstes und des Politischen Departe-

---

1) Vgl. Staatskalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1947

2) Vgl. Schweiz. HIV: Archiv des Vororts, 1945/46

3) Vgl. Schweiz. Gewerkschaftsbund und Sozialdemokratische Partei der Schweiz: "Zur Reform des politischen Aussendienstes", in Rote Revue, Jhg. 24, Nr. 11/12, Zürich 1945

4) Vgl. Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz: "Die Reform des Aussendienstes und die Neuorganisation des Politischen Departements", Sonderdruck Zürich 1946

ments, entsprechend den neuen Zeitverhältnissen, und sie würdigte den tatkräftigen Ausbau der Aussenposten und die bisherigen Reorganisationsbestrebungen. Diese Vorschläge basieren im wesentlichen auf den im Zusammenhang mit seinem Postulat von 1944 durch Nationalrat Bühler gemachten Ausführungen.

Zur Diskussion um die Zweckmässigkeit der personellen Organisation des wirtschaftlichen Aussendienstes bilden diese Stimmen wichtiger Kritiker einen wesentlichen Beitrag. Der Bundesrat seinerseits hat im Jahre 1946 die Neuorganisation des Politischen Departements vorgenommen. (Vgl. Fussnote 1).

Ein wichtiges Ereignis bildete die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Sowjetrussland, die im Frühjahr 1946 erfolgte. (BRB. v. 30.4.1946) Der Bundesrat hat im gleichen Jahre weitere Gesandtschaften und in Hauptstädten mehrerer Länder, die durch einen Gesandten betreut werden,

---

1) Das Politische Departement wurde am 26.3.1946 provisorisch reorganisiert. Seit 1914 war die Abteilung für Auswärtiges beinahe für alle aussenpolitischen Fragen allein zuständig. (Vgl. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26.März 1914). Bedingt durch die vielen neuen Aufgaben und aus Gründen einer rationellen Arbeitsteilung, insbesondere zur Entlastung des Chefs dieser Abteilung, wurde eine interne Neuorganisation des Politischen Departements erwogen.
Die durch den Bundesrat im Sinne einer administrativen Sofortmassnahme gebilligte und während drei Jahren erprobte provisorische Aufteilung umfasste drei Abteilungen: Politische Angelegenheiten; Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten; Verwaltungsangelegenheiten; daneben zwei Dienste: Internationale Organisationen; Information und Presse.

Im Jahre 1949 erfolgte eine interne Umgestaltung, deren gesetzliche Verankerung für später projektiert ist. Die Abteilung Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten wurde aufgelöst. Die untrennbar mit der Aussenpolitik verbundenen Rechts- und Finanzangelegenheiten wurden der Politischen Abteilung als Sektionen angegliedert. Die Verkehrsangelegenheiten kamen zu den "Internationalen Organisationen", die zur Abteilung erhoben wurden. Während die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten unverändert bestehen blieb, wurde das Departementssekretariat mit dem Dienst Information und Presse zusammengelegt. (Vgl. Berichte des BR über seine Geschäftsführung, Polit. Dept. 1949, S. 31 f.) Wie vorher die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- u. Verkehrsangelegenheiten, arbeitet die Politische Abteilung in wirtschaftlichen und finanzpolitischen Fragen, insbesondere hinsichtlich der Finanzgläubigerinteressen in Wirtschaftsabkommen, eng mit der Handelsabteilung zusammen.

diplomatische Kanzleien errichtet.[1] Ein Vorschlag des Vororts beschleunigte die Errichtung einer Gesandtschaft in Indien,[2] während für diejenigen Gesandtschaften in Südamerika, welche lediglich einen Geschäftsträger an der Spitze hatten, im Hinblick auf die Bedeutung der Formfragen in jenen Ländern, die Ernennung bevollmächtigter Minister postuliert wurde.[3]

Der Entwicklung der letzten Jahre Rechnung tragend, wurden weitere diplomatische Aussenposten errichtet.[4] Im heute bestehenden leistungsfähigen und umfassenden Netz der diplomatischen Missionen spiegelt sich das Resultat der Vorschläge und der konstruktiven Kritik der interessierten Kreise wieder, welche die Initiative der Exekutivbehörden unterstützen.

Die wirtschaftliche Aussenvertretung betreffende Postulate und Vorschläge sind seit Beginn des Jahrhunderts immer wieder vorgebracht worden, besonders heftig waren sie jedoch jeweils in der Zeit, da man auf eine Beendigung der kriegerischen Ereignisse zu hoffen begann. Dies ist nicht überraschend, galt es doch beidemal, den überaus schwierigen handelspolitischen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus führte die Krise der Dreissigerjahre dazu, dass dem Wirtschaftsdienst der Aussenvertretungen vermehrte Beachtung geschenkt wurde. Bei der Bedeutung des schweizerischen Aussenhandels ist es verständlich, dass immer wieder Vorschläge zur Förderung der wirtschaftlichen Tätigkeit der diplomatischen Vertretungen gemacht werden.

---

1) In der Anwendung des Bundesbeschlusses vom 5.10.1945 wurden in Peru, Uruguay und Libanon Gesandtschaften errichtet.

2) Schweiz. Handels- und Industrieverein; Archiv des Vororts 1947/48 und Bundesbeschluss vom 8.10.1947

3) Schweiz. Handels- und Industrieverein; Archiv des Vororts 1947/48

4) 1949 Westdeutschland (BRB v. 30.3.1951), Pakistan (BRB v. 8.7.1949) und Thailand (BRB v. 23.12.1949)
1950: Jordanien (BRB v. 29.9.1950)
1951: Aethyopien (BRB v. 16.10.1951), Indonesien (BRB v. 26.6.1951) Island (BRB v. 13.10.1951), Israel (BRB v. 21.1.1951), Südafrika (BRB v. 5.10.1951).

§ 4 DIE PERSONELLE ORGANISATION DES WIRTSCHAFTSDIENSTES DER GESANDTSCHAFTEN.

Die erste Zuteilung von Handelssachverständigen an die wichtigsten Gesandtschaften erfolgte im Sinne einer vorübergehenden Lösung während des ersten Weltkrieges. Erst die Ernennung eines Handelsattachés in London, im Jahre 1917, kennzeichnet den Beginn eines planmässigen Ausbaus des Wirtschaftsdienstes der schweizerischen Aussenvertretungen.

Gewissermassen entgegen dieser Ausgangslösung, teilweise auch im Gegensatz zur Praxis anderer Staaten, führte jedoch die Entwicklung in der Schweiz nicht zur Spezialistenkarriere. Die Beamten des diplomatischen Dienstes werden vielmehr während ihrer Laufbahn jeweils auf begrenzte Zeit mit der Bearbeitung der wirtschaftlichen Angelegenheiten betraut. Der Titel oder die Amtsbezeichnung "Handelsattaché" ist in der Schweiz nicht mehr offiziell.

Die Frage der Stellung der Wirtschaftssachbearbeiter auf unseren Aussenvertretungen steht im Mittelpunkt des zweiten Kapitels dieser Arbeit. Sie hängt eng mit denjenigen der Auswahl, der Ausbildung, des Amtstitels, der Besoldung und der Kontinuität des Wirkens dieser diplomatischen Vertreter zusammen.

Bei der Behandlung all dieser Fragen sind die Erwägungen und Vorschläge der interessierten Wirtschaftskreise auch unter dem Gesichtspunkt der im ersten Kapitel näher behandelten Wirtschaftsaufgaben der Gesandtschaften zu beurteilen.

1. Stellung der mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Diplomaten.

a) Die offizielle Organisationsform

Die ersten schweizerischen Handelssachverständigen, die den meist juristisch ausgebildeten Diplomaten zur Seite standen, blieben in der diplomatischen Hierarchie eingegliedert. In der Regel bekleideten sie den Rang von Legationssekretären und die Dienststellung eines Handelsattachés, wodurch ihre Spezialaufgabe umschrieben war. Sie unterstanden im Rahmen der

üblichen Autoritätsverhältnisse den Missionschefs, genossen jedoch hinsichtlich der Bearbeitung ihres Sachgebietes weitgehende Freiheit.

In der Schweiz kam man schon bald zur Erkenntnis, dass man keine Spezialistenkarriere im Sinne einer fast zeitlebens erfolgenden Verwendung dieser Funktionäre auf wirtschaftlichem Gebiet schaffen wollte. "Handelsattachés" sollten zwar länger als die übrigen Diplomaten auf dem gleichen Posten und in der gleichen Tätigkeit verweilen, deshalb aber nicht ein für allemal darauf festgelegt sein. Sie sollten als aktive Glieder in der allgemeinen diplomatischen Karriere verbleiben, in der sie somit für jede andere Aufgabe, sowie für weitere Beförderungen in Frage kommen konnten.

Bundesrat Motta hatte schon 1925 betont, dass es gefährlich wäre, die Institution der Handelsattachés weiter auszubauen und die anderen Diplomaten nicht in die wirtschaftlichen Angelegenheiten einzuweihen. Das Entgegengesetzte sei nötig: jeder Diplomat müsse in einem gewissen Masse auch die Funktionen eines Handelsattachés ausüben können. [1)]

Aus der Kontaktnahme zwischen dem Politischen Departement und der Handelsabteilung geht allerdings hervor, dass man sich in der Zentralverwaltung über die Notwendigkeit Rechenschaft gab, angesichts der damaligen Verhältnisse, wenigstens während der Einführungsphase auf besonders wichtigen Gesandtschaften "Spezialisten" im Sinne der ersten Handelsattachés abzuordnen. Man erkannte, dass es nicht anginge, von einem Diplomaten ohne Erfahrung in wirtschaftlichen Dingen Dienste zu verlangen, für welche er keine ausreichende Vorbildung genossen hat. [2)]

Um diese Lücke möglichst bald durch Nachwuchskräfte aus der allgemeinen Karriere zu schliessen, wurde die Abkommandierung junger Diplomaten zur Handelsabteilung vermehrt. Dadurch erreichte man die Ausbildung immer weiterer Beamter, die für diesen Aufgabenkreis über die erforderlichen Voraussetzungen verfügen.

Auf dieser Basis stand der Wirtschaftsdienst der schweizerischen Gesandtschaften, als nach dem zweiten Weltkrieg die Neuorganisation verschiedener diplomatischer Aussenposten, die Gründung neuer und der Ausbau der

1) Vgl. Amtl. stenogr. Bulletin, Nationalrat, Geschäftsberichtsdebatte 1925, S. 464 (Politisches Departement)

2) Archiv des Politischen Departements

gesamten wirtschaftlichen Interessenvertretung wieder an die Hand genommen wurde. Eine Reihe von Richtlinien hatte sich dabei bereits herausgebildet:

Im Hinblick auf die Nachkriegssituation wurde strukturell die bisherige Regelung beibehalten. Es blieb beim Verzicht auf eine ausgesprochene Spezialistenkarriere. Bei den Gesandtschaften in London, Paris und Washington, bei denen das Ausmass der zu bewältigenden wirtschaftlichen Angelegenheiten und der Schwierigkeitsgrad am grössten waren, befanden sich noch während der Vorkriegszeit mit diesen Aufgaben betraute Beamte, die sukzessive durch neue Kräfte mit wirtschaftlicher Ausbildung abgelöst wurden.

Für das Gros der Gesandtschaften standen Diplomaten juristischer oder nationalökonomischer Schule zur Verfügung, die auf Grund einer Praxis bei der Handelsabteilung, oder dank ihrer Erfahrungen vor Antritt der diplomatischen Laufbahn, zur Wahrung der Wirtschaftsangelegenheiten geeignet waren.

Heute hat eine grosse Zahl von Gesandten und Geschäftsträgern während eines Teils der Karriere die wirtschaftlichen Angelegenheiten betreut und die Erfahrungen gesammelt, die es ihm gestatten, dieses Arbeitsgebiet an verantwortlicher Stelle zu fördern. Man kann somit feststellen, dass die Schweiz den in den Zwanzigerjahren von Bundesrat Motta postulierten Weg systematisch verfolgt, und die Wahrung der wirtschaftlichen Belange durch die entsprechende Ausbildung des diplomatischen Korps gefördert hat.

Die rechtliche Stellung der mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Beamten unterscheidet sich in der Schweiz in keiner Weise von derjenigen der übrigen Diplomaten. Als Angehörige des diplomatischen Korps sind sie im Genuss der diplomatischen Vorrechte, die ungenau als "Exterritorialität" bezeichnet werden. [1)]

---

1) Die wichtigsten Vorrechte und Befreiungen des diplomatischen Korps sind einmal grundlegend "die persönliche Unantastbarkeit und Unverletzlichkeit", (V. Waldkirch, a.a.O., S. 156), dazu kommen die Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaates und von gewissen finanziellen Lasten. Ausserdem dürfen polizeiliche Massnahmen die Tätigkeit der Gesandtschaft nicht beeinträchtigen. Schliesslich muss der Gesandtschaft der freie Verkehr mit den Behörden des Absendestaates gestattet werden. (Vgl. v. Waldkirch, a.a.O., S. 156 ff.) Neben diesen grundlegenden Freiheiten kennen manche Staaten, vor allem in Südamerika, noch weitergehende Rechte.

b) Grundsätzliche Beurteilung

Die "Kritiker" der ersten Phase des organisatorischen Ausbaus des wirtschaftlichen Aussendienstes der Gesandtschaften forderten, "dass dem zu wählenden Funktionär ein diplomatischer Rang verliehen werde, wobei auch die Möglichkeit der üblichen Beförderung in der diplomatischen Hierarchie gegeben wäre."[1] Dieser Vorschlag findet sich - wie wir gesehen haben - verwirklicht.

Die diplomatische Rangstellung war und ist ein wichtiges Erfordernis für das Wirken der mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Aussenbeamten. Wir haben im ersten Kapitel dargelegt, wie die handelspolitischen Aufgaben den engen Kontakt mit den zuständigen Regierungsstellen bedingen. Einer in diplomatischem Rang stehenden Persönlichkeit eröffnen sich zweifellos vermehrte Möglichkeiten des amtlichen und gesellschaftlichen Verkehrs mit den repräsentativen Kreisen der Wirtschaft des Residenzlandes als dies sonst der Fall wäre. In klarer Erkenntnis dieser Verhältnisse war die Verleihung eines diplomatischen Ranges an die Funktionäre des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaften bei den offiziellen Stellen der Schweiz nie bestritten.

Im Jahre 1931 wurde die Forderung erhoben, dem Handelsattaché sei eine Stellung einzuräumen, die ihn auch äusserlich zum engsten Mitarbeiter des Gesandten erhebe.[2] Hier sind allerdings Vorbehalte anzubringen. Je nach dem Bedürfnis des Postens und den näheren Verhältnissen kann die Bearbeitung der politischen und diplomatischen Fragen, für die es natürlich auch besondere Voraussetzungen braucht, dominieren. Schon eine längere Abwesenheit des Postenchefs könnte Schwierigkeiten bringen.

Bei der heutigen Bedeutung der wirtschaftlichen Aufgaben, wird dieses spezielle Sachgebiet bei vielen Gesandtschaften einen Beamten voll und ganz in Anspruch nehmen, so dass man ihn nicht mit anderen Missionsaufgaben wird belasten können. Namentlich die Aufgaben eines Stellvertreters des Missionschefs werden für ihn nur auf kleineren Gesandtschaften in Frage

1) Vorort SHIV: Exposé z.h.des Pol.Dept., Archiv des Vororts

2) Vgl. Vorort des SHIV: Bericht an die Handelsabteilung v. 2.10.1931, im Archiv des Vororts.

kommen. Dort wird auch der Handelssachbearbeiter, wenn er der ranghöchste Mitarbeiter des Gesandten ist, bei Abwesenheit des Missionschefs ohne weiteres die interimistische Leitung des Postens übernehmen können.

Heute, da bei den grossen schweizerischen Gesandtschaften in Paris, London und Washington ein Legationsrat mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betraut ist, gehört neben ihm ein weiterer Legationsrat der Gesandtschaft an und amtet als erster Mitarbeiter, gegebenenfalls als Stellvertreter des Gesandten. Die andern Gesandtschaften haben meist Legationssekretäre, die die wirtschaftlichen Aufgaben bearbeiten; es ist von ihrem Range im Verhältnis zu den übrigen Beamten des Postens abhängig, ob sie als Stellvertreter des Ministers amtieren können.

Bei den in Bern akkreditierten Vertretungen des Auslandes liegen die Verhältnisse ähnlich. Frankreich verfügt als ersten Mitarbeiter des Botschafters über einen "Conseiller", der oft im Range eines Ministers steht. Daneben ist ein Conseiller Commercial Vorsteher des Wirtschaftsressorts. Bei anderen Gesandtschaften finden wir vielfach ähnliche Lösungen wie bei den mittleren und kleineren schweizerischen Vertretungen.[1)]

Eine weitere Forderung von 1931 lautete dahingehend, der Handelsattaché solle seine Karriere auf dem Wirtschaftsgebiet der Gesandtschaftstätigkeit absolvieren, denn "auf diesem Wege dürfte es dann übrigens von selber möglich sein, jenen Typus des Diplomaten, dessen ganz besonders die Schweiz an Stelle der Vertreter der sogenannten klassischen, rein politisch eingestellten Diplomatie, heute dringender denn je bedarf, auch für die Uebernahme der Gesamtleitung einer Gesandtschaft heranzubilden."[2)] Diese Forderung, auf deren Boden auch Rohner steht,[3)] ist gewissermassen der wichtigste Baustein einer Spezialistenkarriere; sie enthält aber an sich einen Widerspruch, denn gerade den Leiter einer diplomatischen Mission soll Vielseitigkeit auszeichnen. Im Gegensatz dazu steht die Lösung auf breiter Basis, wie sie heute praktiziert wird.

---

1) Vgl. Staatskalender der Schweiz. Eidgenossenschaft
2) Vgl. Vorort d. SHIV: Bericht an die Handelsabteilung v. 2.10.1931
3) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 71

Der Forderung nach einer Schwergewichtsverlagerung in der Richtung der Wirtschaftsdiplomatie,[1] ist durch die seit der Zwischenkriegszeit verfolgte Praxis des Politischen Departements weitgehend entsprochen worden. Allerdings ist die Beurteilung nicht immer leicht, ob in einem bestimmten Lande und zu einer bestimmten Zeit den wirtschaftlichen oder den übrigen Belangen die Priorität zukommt. Je mehr dem Politischen Departement eine zielbewusste umfassende Personalausbildung gelingt, desto grösser wird unseres Erachtens die Gewähr für fruchtbare Arbeit sein.

Wenn weitere Kritiker in ihren Reformvorschlägen Handelsattachés für grosse Wirtschaftsgebiete als richtige Lösung begrüssen, hingegen sich im allgemeinen damit zufrieden geben wollen, dass mit Wirtschaftsfragen vertraute Beamte ohne diplomatischen Rang entsandt werden,[2] so handelt es sich hierbei wieder um eine Ermessensfrage. Auf alle Fälle gibt es zahlreiche Länder mit aufstrebender Wirtschaft, in denen auf Grund der Gesellschafts- und Repräsentationsverhältnisse ein Diplomat ungleich mehr Möglichkeiten hat, um für sein Land zu wirken, als ein Handelsspezialist ohne diplomatischen Rang. Dieser wäre beispielsweise in Lateinamerika gegenüber den diplomatischen Vertretern anderer Staaten stark beeinträchtigt.

Diese Umstände wurden bei der Eingabe des Vororts von 1932 über den Ausbau der schweizerischen Vertretungen in Südamerika näher gewürdigt; darin wurde betont, dass am Sitz der Regierung sogar Berufskonsuln ungeeignet seien; ihnen bleibe der direkte Zutritt zu den höchsten Regierungsstellen und zu den als Informationsquellen oft sehr nützlichen Spitzen der Gesellschaft versperrt.[3] Somit scheint auch unter diesem Gesichtspunkt die bestehende Lösung, zur Wahrung der Wirtschaftsinteressen den Grossteil der Beamten des Aussendienstes im Laufe ihrer Karriere einzusetzen, ungleich vorteilhafter zu sein.

Ein Blick auf die Organisationsform ausländischer Missionen erlaubt schliesslich die Feststellung, dass lange nicht alle Staaten die Spezialisten-

1) Vgl. Schweiz. Gewerkschaftsbund u. Soz. dem. Partei der Schweiz: a.a.O., S. 386
2) Vgl. Freis. dem. Partei; a.a.O., S. 6
3) Vgl. Schweiz. HIV: Archiv des Vororts, 1931/32

karriere als günstigste Lösung zur Wahrung ihrer Wirtschaftsangelegenheiten im Ausland betrachten. In einzelnen Ländern wurde das Spezialistensystem sogar im Rahmen einer Neuorganisation des Aussendienstes nach dem zweiten Weltkrieg abgeschafft.

Eine der schweizerischen Organisation ähnliche Form finden wir in Schweden.[1] Dort werden Diplomaten so ausgebildet, dass sie in der Lage sind, die Wirtschaftsangelegenheiten zu bearbeiten. Spezialisten werden höchstens bei den zwei bis drei wichtigsten Gesandtschaften eingesetzt. Auch der Aussendienst Belgiens[1] weist keine Handelsspezialisten auf. Die Beamten der allgemeinen Karriere versehen diesen Dienst. Portugal[2], das keine Handelsattachékarriere kennt, ernennt für die bedeutendsten Posten spezielle Funktionäre, die nicht unbedingt dem diplomatischen Korps angehören. Dänemarks[1] Organisationsform ist sehr elastisch; es kennt keine Spezialistenkarriere des Handelsdienstes, wohl aber ein System von Wirtschaftsberatern, die der diplomatischen Karriere angehören können und den wichtigsten Posten zugeteilt werden.

Aber auch die Vereinigten Staaten von Amerika[2] kennen keine ausgesprochene Spezialistenkarriere des Wirtschaftsdienstes mehr. Seit der Zusammenlegung der diplomatischen, konsularischen und kommerziellen Dienste zu einem einheitlichen Aussendienst, werden die mit den Wirtschaftsangelegenheiten betrauten Beamten unter den Mitgliedern des allgemeinen Aussendienstes ausgewählt.

Obwohl man nicht ohne weiteres andere Länder zum Vergleich mit den schweizerischen Verhältnissen heranziehen darf, fällt doch auf, dass mehrere Staaten, vor allem europäische Kleinstaaten, keine Spezialistenkarriere kennen. Für die schwierigsten Missionen ziehen sie allerdings in gewissen Fällen Fachleute bei. Die Schweiz, die schon jetzt über eine beachtliche Zahl in der Wahrung der Wirtschaftsinteressen erfahrener Diplomaten verfügt, vermag heute durch planmässige Zuteilung ihrer besten Kräfte auf die schwierigsten Posten den höchsten Anforderungen weitgehend gerecht zu werden.

---

1) Interview bei der Gesandtschaft in Bern
2) Korrespondenz mit der Gesandtschaft in Bern

2. Auswahl und Ausbildung der Beamten des Aussendienstes

Der Auswahl des Diplomatennachwuchses kommt für das Leistungsniveau des gesamten diplomatischen Korps grösste Bedeutung zu. Als wesentliche Elemente für die Auswahl betrachtet man im Politischen Departement Charakter, Persönlichkeit, allgemeine und fachliche Bildung. Bundesrat Motta umschrieb die charakterlichen Qualitäten mit Ergebenheit, Takt und Arbeitsliebe. Erst nach diesen moralischen Erfordernissen, die er an die Spitze aller stellt, komme die allgemeine Bildung. [1)]

Das Reglement über das Gesandtschaftspersonal verlangt sodann die Beherrschung der deutschen und französischen Sprache in Wort und Schrift, sowie grundsätzlich auch abgeschlossene Universitätsstudien. [2)] Hier bestand bis zum ersten Weltkrieg eine ausgesprochene Hegemonie der juristischen Bildung. Seit die wirtschaftlichen Aufgaben grössere Bedeutung erlangten, ist aber auch die Anzahl der Volkswirtschafter gewachsen. Daneben gehören auch Absolventen der philosophischen Fakultät dem diplomatischen Korps an.

Im Politischen Departement kennt man vor allem die Auswahl auf Grund von Bewerbungen; d.h. in der Regel hat sich der Interessent selbst um die Aufnahme in den diplomatischen Dienst zu bemühen. Dies geschieht in Form eines umfassenden curriculum vitae, samt Zeugnissen und unter Angabe von Referenzen. (Vgl. neue Regelung seit 1955; Fussnote 3)

In der Regel wird verlangt, dass sich der Kandidat nach seinen Universitätsstudien praktisch betätigt und Erfahrungen gesammelt hat. Nach Bedarf trifft das Departement seine Auswahl auf Grund des persönlichen Eindrucks und von Erkundigungen. (Vgl. neue Regelung seit 1955; Fussnote 3)

Gründliche und vielseitige Sprachkenntnisse vermögen die Chancen eines Bewerbers zu vergrössern. Bis anhin absolvierten die als Attaché-Stagiaire eingestellten Anwärter ihre Probezeit normalerweise in der Zentralverwal-

---

1) Vgl. Amtl. stenogr. Bulletin, Nat.Rat., 1925, S. 463

2) Vgl. Reglement über das Gesandtschaftspersonal v. 3.2.1914

3) Nachtrag im Druckjahr 1956: Neu erfolgt die Auswahl des diplomatischen Nachwuchspersonals nach dem Reglement über die Zulassung und die Wahl für Aemter des Eidg. Politischen Departements vom 9. Juni 1955, das öffentl. Ausschreibung, Universitätsabschluss u. Zulassungsprüfung vorsieht. (vgl. Bundesblatt Nr. 27 v. 7.7.1955)

tung, selten schon auf Aussenposten. Das Alter der Eintretenden war verschieden, gewöhnlich lag es unter 30 Jahren.[1)]

Anderseits besteht die Möglichkeit, besonders qualifizierte Persönlichkeiten, die sich bereits in einem anderen Zweig der Bundesverwaltung ausgezeichnet haben, in das diplomatische Korps zu übernehmen. Dies traf z.B. am Ende des letzten Krieges in einzelnen Fällen der Ernennung von Sozialattachés zu. Die den Gesandtschaften als Militärattaché zugeteilten Offiziere gehören für die Dauer ihrer Mission dem diplomatischen Korps an.

Wohl stammt heute weitaus der grösste Teil der Gesandten aus der diplomatischen Karriere; dennoch ernennt der Bundesrat gelegentlich ausserhalb des Politischen Departements stehende Persönlichkeiten zu Chefs diplomatischer Missionen im Ausland. Die für die Wahl solcher Männer massgebenden Gesichtspunkte gehören in den Bereich des Aussergewöhnlichen und lassen sich kaum systematisieren. Diese Praxis hat schon öfters die gute Lösung einer schwierigen Situation ermöglicht.

Die Ausbildung der jungen Diplomaten beginnt während ihrer Probezeit; diese soll bereits der Vorbereitung auf ihre spätere Tätigkeit im Ausland dienen. Was die wirtschaftlichen Angelegenheiten im besonderen betrifft, so ist schon erwähnt worden, dass die wirtschaftliche Ausbildung in erster Linie durch Abkommandierungen an die Handelsabteilung gefördert wird. Einigen Beamten kann auf grösseren Gesandtschaften als Gehilfen des Wirtschaftsbearbeiters Gelegenheit gegeben werden, ihre Kenntnisse zu erweitern. Für die wirtschaftliche Ausbildung werden mit Vorteil Beamte eingesetzt, die bereits über Auslandserfahrung verfügen. Sie müssen dabei insbesondere auch mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Schweiz vertraut sein. Schliesslich besteht auch auf der Zentrale im Politischen Departement geeignete Gelegenheit für die wirtschaftliche Ausbildung, so z.B. im Rechts- und Finanzdienst.

---

1) Beispielsweise waren sieben um die Jahre des ersten Weltkrieges ins Pol.Dept. eingetretene spätere Minister bei ihrem Eintritt im Alter von 26 bis 29 Jahren.

Kritische Betrachtung

Beim herrschenden System der Wahrung der Wirtschaftsinteressen durch Absolventen der eigentlichen diplomatischen Karriere sind die Fragen der Auswahl und Ausbildung dieser Diplomaten zum Grossteil Fragen der Auswahl und Ausbildung des diplomatischen Korps überhaupt. Den interessierten Kreisen haben gerade diese Belange ein reiches Feld zur Stellungnahme geboten.

Zuerst tritt die Forderung nach volkswirtschaftlicher Ausbildung der Diplomaten hervor. So hat man für die Auswahl Berücksichtigung einer "universellen Kultur" gefordert und 1917 beanstandet, dass von sämtlichen Diplomaten keiner eine staatswissenschaftliche oder volkswirtschaftliche Ausbildung genossen hatte.[1)]

Dieses Problem ist natürlich im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Aufgaben der Diplomatie dringend geworden, und es ist kein Zufall, dass wichtige Mahner gerade im ersten Weltkrieg und nach der ersten Nachkriegskrise aufgetreten sind. Die Frage der wirtschaftlichen Ausbildung der Diplomaten ist gewissermassen unter der Alternative Spezialistenkarriere oder des heutigen gemischten Systems zu betrachten. Bei der Spezialistenkarriere ist es ohne weiteres klar, dass in erster Linie Persönlichkeiten ausgewählt werden sollten, die im Wirtschaftsleben gestanden haben und die Bedürfnisse von Industrie und Handel aus eigener Erfahrung kennen.

Schwieriger gestaltet sich die Frage bei der geltenden Organisationsform des wirtschaftlichen Aussendienstes. Hier haben wir zwischen den bei der Auswahl zu stellenden Anforderungen und den Möglichkeiten einer weiteren Ausbildung nach erfolgtem Eintritt zu unterscheiden:

Die Auswahl des Nachwuchses wird in erster Linie durch den in so mancher Hinsicht vielgestaltigen Aufgabenkreis der schweizerischen Diplomaten massgebend beeinflusst. Unanfechtbar sind die auch von Bundesrat Motta in den Vordergrund gestellten charakterlichen Qualitäten. Daran schliesst sich die unerlässliche Forderung eines hohen Bildungsniveaus an.

Das frühere Vorherrschen der juristischen Bildung ist längst einer vielseitigeren Zusammensetzung unseres diplomatischen Korps gewichen. Dieses muss in der Tat Persönlichkeiten umfassen, die Voraussetzungen mitbringen

1)Vgl. Benzinger K.: a.a O., S. 11

für die politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und administrativen Belange der Missionsarbeit. Denn die Grosszahl der Diplomaten muss im Stande sein, einmal auf einem kleineren Posten alle diese verschiedenen Aufgaben zu erfüllen, ein anderes Mal auf einer grossen Gesandtschaft einen Zweig dieser Angelegenheiten selbständig zu betreuen. Daneben wird es selbstverständlich einzelne Diplomaten geben, die auf Grund ihrer Vorbildung besondere Fähigkeiten und Kenntnisse für einen bestimmten Aufgabenkreis mitbringen.

Man wird die Spezialkenntnisse oft mit Vorteil berücksichtigen können: sei es den Völkerrechtler für Vertragsangelegenheiten, internationale Beziehungen etc., den Philologen als Sprachenspezialist, andere wiederum mit besonderer Eignung für kulturelle Belange oder als Sozialattachés. Für einzelne Beamte werden sich zweifellos immer wieder derartige Möglichkeiten bieten, doch bilden sie die Ausnahme von der Regel.

Unter Umständen kann es vorkommen, dass in einem bestimmten Lande die Leitung der Gesandtschaft einem solchen Spezialisten anvertraut wird. Hat er in normaler Weise mehrere Jahre dem diplomatischen Korps angehört und dadurch auch die anderen Arbeitsgebiete kennen gelernt, wird er seine Mission unter Assistenz eines vielseitigen Legationsrates auch erfüllen können. Solche Ausnahmen vermögen aber nicht die Auffassung zu entkräften, dass die aus dem Stamm des diplomatischen Korps hervorgehenden Minister, in allen wichtigen Sachgebieten erfahren, die besten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Tätigkeit als Postenchef mitbringen.

Für diese den Grundstock des Korps bildenden Diplomaten sind aber bestimmte Erfordernisse unerlässlich. Wenn die Kritiker namentlich die wirtschaftliche Ausbildung hervorheben, so erklärt sich dies aus der damaligen starken Betonung der juristischen Schulung. In diesem Sinne wurde 1925 die Einführung eines Ausweises über die wirtschaftliche Befähigung gefordert. Es sollte keine Persönlichkeit mehr auf einem selbständigen Posten im Ausland gestellt werden, die nicht mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten vertraut war.[1)]

---

1) Vgl. Geschäftsprüfungskommission Pol.Dept., Nationalrat, 1925 amtl.stenogr. Bulletin, S. 454 f.

Für die Vorbildung im allgemeinen ist es ebenfalls nützlich, wenn sich Interessenten für die diplomatische Laufbahn schon während ihres Hochschulstudiums darauf vorbereiten. Dabei ist von einem Anwärter unbedingt zu verlangen, dass er sich während seiner akademischen Jahre auch in anderen Fächern und mit jenen Gebieten vertraut macht, die für die Diplomaten-Laufbahn von Bedeutung sind.

Daneben wird der mit der diplomatischen Karriere sympathisierende Student seinen allgemeinen Bildungshorizont nach Möglichkeit erweitern. Welchen Vorteil Kenntnisse von Geschichte und Kultur fremder Länder, wie dann besonders die Beherrschung verschiedener Sprachen, für den diplomatischen Dienst bedeuten, braucht nicht speziell betont zu werden.

Zur Förderung der wirtschaftlichen Ausbildung wurden schon im Jahre 1925 "Stages" für junge Diplomaten, nicht nur beim Politischen Departement, sondern auch bei der Handelsabteilung, bei grossen Wirtschaftsorganisationen, (z B. beim Schweiz. Handels- und Industrieverein, bei Handelskammern, bei der Exportindustrie, in Handelsfirmen oder in Banken) gefordert. [1)]

Wenn man 1944 im Nationalrat für die Ausbildung bei der Handelszentrale und für die Beschäftigung in der Exportindustrie eintrat, so sollte dadurch erreicht werden, dass der künftige diplomatische Vertreter die Wünsche und Schwierigkeiten dieser Industrien kennen gelernt hat. [2)] Durch weitere Vorschläge wurden "Stages" beim Volkswirtschaftsdepartement, dem Politischen Departement oder dem Handelsdienst einer Gesandtschaft verlangt, [3)] und von anderer Seite wurde wiederum die Mitarbeit in der Handelsabteilung, insbesondere bei den Delegierten für Handelsverträge, postuliert. [4)]

Für den angehenden "Handelsattaché" dürfte aber neben der praktischen Veranlagung auch eine gewisse Kenntnis der wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen unerlässlich sein. Das grosse Gebiet der handelspolitischen Interessenwahrung erfordert insbesondere bei der allgemeinen Berichterstattung

---

1) Vgl. Nationalrat Micheli, amtl. stenogr. Bulletin, Nationalrat, 1925 S. 459

2) Vgl. Nationalrat Bühler, amtl. stenogr. Bulletin, Nationalrat, 1944 S. 573

3) Vgl. Gewerkschaftsbund u. Sozial demokratische Partei, a.a.O., S. 389

4) Vgl. Freis. dem. Partei, a.a.O., S. 7 f.

über die Wirtschaftsverhältnisse eines Landes (vgl. § 1, 1 b) gute wissenschaftliche Kenntnisse, um die Symptome für Störungen des Wirtschaftskreislaufs oder Anzeichen einer günstigen Entwicklung rechtzeitig erfassen und melden zu können. Auch bei der Berichterstattung über aussenhandelspolitische Massnahmen (vgl § 1, 1a) hängt viel davon ab, ob der zuständige Diplomat die Rückwirkungen für den Aussenhandel und damit für die Aussenhandelspolitik des eigenen Staates richtig einzuschätzen vermag. Ausserdem stellen die Aufgaben der vertraglichen Regelung des Aussenhandels grosse Anforderungen an das wirtschaftswissenschaftliche wie auch an das juristische Niveau eines Diplomaten.

Da es kaum in Frage kommt, bereits in der diplomatischen Karriere wirkenden Persönlichkeiten noch eine Ausbildung in verschiedenen Zweigen der Exportindustrie angedeihen zu lassen, muss während der die Ausbildungslücke schliessenden Tätigkeit bei der Handelsabteilung auch das Vertrautwerden mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Schweiz, insbesondere aber auch mit den Bedürfnissen der Exportindustrie, angestrebt werden. Dieses Ausbildungsziel könnte man natürlich auch als Sekretär der Delegierten für Handelsverträge - wir sind eher für "zusätzliche" Sekretäre - erreichen.

Die Vorschläge hinsichtlich eines Praktikums in der Industrie treffen einen wesentlichen Aspekt der Ausbildungsfragen; denn ohne eigene Erfahrung ist es für einen Diplomaten ungleich schwerer, auf dem Gebiete der Handelsförderung, insbesondere bei der kommerziellen Information und der konkreten Unterstützung einzelner Interessenten, wirklich Positives zu leisten. Diese Praxis sollte aber ein Anwärter für die diplomatische Laufbahn mit Vorteil unmittelbar nach seinen Studien antreten. Gleichzeitig kann er sich beim Politischen Departement bewerben. Hat er kein Glück, so ist er jedenfalls durch die industrielle oder Handelspraxis für die notwendig werdende Neuorientierung seiner Berufspläne besonders qualifiziert.

Ein Bewerber, der sich an der Universität die wissenschaftlichen Grundlagen erarbeitet und anschliessend praktisch in der Wirtschaft gestanden hat, bedarf nach seinem Eintritt in den diplomatischen Dienst auf wirtschaftlichem Gebiet nur noch der unmittelbaren Vorbereitung auf sein näheres Tätigkeits-

feld. Die selbständige Bearbeitung der wirtschaftlichen Angelegenheiten wird aber in der Regel erst vom Legationssekretär verlangt, nachdem er als Attaché darauf vorbereitet wurde. Für diese Ausbildung erscheint, entsprechend der bisherigen Praxis, die Handelsabteilung als bestgeeigneter Ort.

Eine weitere Möglichkeit für die Vorbereitung auf die selbständige Bearbeitung der Wirtschaftsfragen ist die Zuteilung an den Wirtschaftsbearbeiter bei einer der grossen Gesandtschaften. Diese Beamten benötigen ohnehin einen gewissen Mitarbeiterstab und sind die idealen Berater ihrer jüngeren Kollegen.

Die Verhältnisse bezüglich der Ausbildung und Auswahl des diplomatischen Nachwuchses variieren von Land zu Land. So wird beispielsweise in Ländern mit Aussenhandelsmonopol, wie in der Sowjetunion[1] und Polen[1], besonders grosses Gewicht auf die praktische Betätigung in der Verwaltung oder in Staatsbetrieben gelegt. Für die ausgesprochenen Handelsaufgaben der diplomatischen Wirtschaftsvertretungen solcher Länder sind natürlich gründliche praktische Erfahrungen besonders unerlässlich. Doch legen auch andere Staaten grossen Wert auf ein Vertrautsein ihrer Diplomaten mit der Handelswelt.

In Griechenland[2] ist neben Sprachenkenntnissen und Universitätsabschluss eine mehrjährige Praxis in der Industrie oder bei Banken die notwendige Voraussetzung. Sogar Mindestalter werden bezeichnet: für Handelsattachés 30, für Handelsräte 40 Jahre. Auch Norwegen, Finnland, die Niederlande[2] u.a.m. wählen die Handelsattachés vorwiegend aus dem Bereiche der Wirtschaft. Somit dominiert bei der Auswahl der nur für den wirtschaftsdiplomatischen Dienst (Spezialistenkarriere) wirkenden Persönlichkeiten der erfahrene Praktiker. In Ländern ohne Spezialistenkarriere wird der Nachwuchs für das diplomatische Korps, der Wirtschaftsdienst eingeschlossen, i.d.R. aus jüngeren Kräften rekrutiert.

---

1) Interview bei der Gesandtschaft in Bern

2) Interview bei den Gesandtschaften in Bern

3) Nachtrag im Druckjahr 1956: Nach dem Reglement über die Zulassung und die Wahl für Aemter des Eidg. Pol. Dept. v. 9. Juni 1955, a.a.O., wurde das Höchstalter der Kandidaten auf 30 Jahre festgelegt.

Interessante Vorschläge hinsichtlich der Auswahl des diplomatischen Nachwuchses in der Schweiz wurden 1945 von politischer Seite postuliert.[1] Danach dürfe für die Auswahl nicht nur die Schulbildung massgebend sein, sondern es sollten auch Herren eingestellt werden, die aus der Praxis kommen und sich dort bewährt haben. Und dies wiederum nicht nur auf einem Spezialgebiet, sondern als Persönlichkeiten, denen direkt führende Posten anvertraut werden können.[1]

Von anderer Seite[2] wurde gefordert, dass nicht allein auf die Bildung abgestellt werde. Jeder Bürger, der geistig und charakterlich geeignet sei, gleichgültig welcher Herkunft, müsse die Möglichkeit der Einstellung beim Politischen Departement haben, und somit dürfe die akademische Abschlussprüfung nicht allein massgebend sein.

Wir sind oben immer wieder von den wissenschaftlichen Voraussetzungen der Anwärter für den diplomatischen Dienst ausgegangen und sehen keine einschneidenden Gründe, in grosser Linie davon abzuweichen. Es steht natürlich fest, dass sich in der allgemeinen Bundesverwaltung mancher Nichtakademiker im Laufe der Jahre durchgesetzt hat und in seinem Ressort über grössere Sachkenntnisse verfügt, als einzelne seiner akademischen Kollegen. Auch in unserem Aussendienst gab und gibt es eine Reihe erfolgreicher Beamter ohne eigentliche akademische Ausbildung. Ihre Einstellung ins diplomatische Korps ergab sich meist aus besonders liegenden Verhältnissen: sie konnten sich als Beamte der zentralen Abteilungen des Departements bewährt haben, oder sie hatten sonst spezielle und aussergewöhnliche Kenntnisse aufzuweisen, die in einer besonderen Situation dem Politischen Departement zu dienen vermochten.

Haben wir aber beim jungen Akademiker durch seine Zeugnisse einen Masstab seines Niveaus, hält es ohne ausgesprochenes Prüfungssystem schwer, das Format einzelner Kandidaten ohne Hochschulbildung festzustellen. Ein Prüfungssystem auf entsprechend hoher Stufe hinwiederum müsste jedem Nichtakademiker den Zugang ausserordentlich erschweren, wie das englische Verfahren beweist. Dort wird bei der Auswahl nicht ausdrücklich

1) Vgl. Gewerkschaftsbund u. Soz.dem.Partei, a.a.O., S. 387
2) Vgl. Freis.dem.Partei: a.a.O., S. 4 f.

Universitätsabschluss gefordert. Bis 1928 war es unmöglich, ohne ein persönliches Jahreseinkommen von 400 £, in den diplomatischen Dienst aufgenommen zu werden; heute ist dieser Weg weiten Kreisen offen. Der sich für den Auslandsdienst interessierende Kandidat hat zuerst vor einem Wahlkomitee zu erscheinen, dem neben Beamten des Auslandsdienstes und Parlamentariern, je ein Vertreter der Zivildienstkommission und der Universitäten angehören. Bei der Auswahl des Bewerbers wird nicht auf seine soziale Stellung, sondern auf seine Persönlichkeit das grösste Gewicht gelegt. Ein so ausgewählter Kandidat hat sich einer schweren Prüfung zu unterziehen. Nichtakademikern wird zwar die Möglichkeit der Mitkonkurrenz geboten; ihre Aussichten, sich gegen die akademische Konkurrenz durchzusetzen, sind allerdings ziemlich gering. Das Prüfungssystem ermöglicht es meistens nur den besten Akademikern, zu reüssieren.[1)]

Frankreich fordert für die diplomatische Karriere Hochschulabschluss und unterwirft die Anwärter zusätzlich einem oder mehreren Examen. Man unterscheidet einen "Grand concours" und einen "Petit concours". Wer das schwierigere Examen besteht, wird rascher befördert. Im Rahmen der Examen ist ein sog. "stage professionnel" vor einem Komitee zu bestehen.[2)]

In den Vereinigten Staaten haben die Kandidaten bestimmte Voraussetzungen des Alters und der Bildung zu erfüllen. Die eigentlichen Examen für den diplomatischen Dienst gelten als sehr schwierig und setzen einen hohen Stand von Universitätsbildung voraus.

In der Schweiz würde es das Stage, das der eigentlichen Wahl zum Diplomaten vorausgeht, zwar ermöglichen, einen Kandidaten ohne Hochschulbildung bezüglich seines Bildungsniveaus auf die Probe zu stellen, doch ist dies als Ausnahme zu werten, die immerhin, wie wir gesehen haben, in Einzelfällen in Frage kommen kann. Allerdings ist die Altersfrage zu berücksichtigen. Wenn die angeführten Vorschläge bei der Beiziehung von Persönlichkeiten ohne Hochschulbildung an Anwärter denken, die bereits in Handel, Industrie oder auch Politik hervorgetreten sind, so werden sie meist schon im vierten Dezennium stehen. (Vgl. hiezu Fussnote 3, Seite 86 u. 92))

---

1) Vgl. Nicolsen H.: Diplomatie, Bern 1947, S. 159 und 163
2) Vgl. Nicolsen H.: a.a.O., S. 164 f.

Das in der Schweiz praktizierte System erlaubt es jedoch kaum, Herren im Alter von Legationssekretären I. in die Elemente der politischen und wirtschaftlichen Diplomatenarbeit einzuführen und darin auszubilden. Für den Kreis des Stamm-Diplomaten kommen sie also kaum in Frage und wären somit auf subalterner Stufe stets nur beschränkt verwendbar. Anders mag es für die Sozialattachés sein.

Ein im Jahre 1945 in der Schweiz vorgeschlagenes "Komitee für die Auswahl der Kandidaten", worin Behörden, Wissenschaft und Politik neben erfahrenen Diplomaten vertreten sein sollten,[1] ist hingegen ein positives Postulat. Wenn wir aber mit der Freisinnig-demokratischen Partei ein eigentliches Examen ablehnen, dann geschieht dies darum, weil die schweizerischen Hochschulen durch ihre Prädikate und Diplome schon eine gewisse Auswahl treffen und vor allem, weil das schweizerische System der Absolvierung eines Stage beim Politischen Departement vor der Wahl zum Diplomaten genügende Gewähr für die Auswahl guter Nachwuchskräfte bietet.

Im Nationalrat wurde 1944 unbarmherziges Entfernen der diplomatischen Anwärter gefordert, wenn sie sich nicht eignen sollten.[2] Wenn man bedenkt, dass in der ganzen Wirtschaft dieses Prinzip herrscht, dann ist dies kein ungeheurer Härtefall.

Auch die Vorschläge, den Mangel einer ausgesprochenen Schulungsstätte für den diplomatischen Nachwuchs durch das Institut "des Hautes Etudes Internationales" in Genf oder durch einen gemeinsam von den Hochschulen zu schaffenden Lehrgang für Diplomatenanwärter mit Vorlesungen von Ministern und höheren Beamten zu beseitigen, sind sehr interessant.[3]

Ob allerdings der an sich sehr bescheidene Nachwuchsbedarf des Politischen Departements einen ausgesprochenen Lehrgang für Anwärter der Diplomatie rechtfertigt, mag fraglich erscheinen. Vielleicht könnten auch ausländische Studenten, die sich auf diese Laufbahn vorbereiten, als Schüler gewonnen werden.

Diplomatie ist aber vor allem auch eine Kunst, eine Lebensaufgabe, für die man sich eignen muss, in die man durch die Praxis hineinwächst. Man

---

1) Vgl. Gewerkschaftsbd. u. Soz.dem.Partei: a.a.O., S. 388
2) Vgl. Amtl.stenograph. Bulletin, Nationalrat, 1944, S. 574 f.
3) Vgl. Freis.dem. Partei: a.a.O., S. 5

hat gut vorbereitet an sie heranzutreten, kann aber Diplomatie nicht in einer eigentlichen Schule erlernen. Der junge schweizerische Diplomat, der ohnedies in bedeutsamem Masse Wirtschaftsdiplomat ist, muss sich vieles selbst erarbeiten, wie es der Milizoffizier auf anderer Ebene auch tun muss.

Das Politische Departement kann und sollte durch entsprechende Aufklärung der studierenden Jugend Interessenten in Ausbildungsbahnen lenken, die ein Maximum an wissenschaftlicher und praktischer Bildung vermitteln.

3. Sonderfragen auf Grund der Wirtschaftsfunktionen der Diplomaten

a) Die offiziellen Verhältnisse

Im Rahmen der heutigen Organisationsform erfordert die Lösung der Titelfrage die Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte: Einerseits sollte der diplomatische Rang die Stellung im diplomatischen Korps umschreiben, anderseits die besondere Funktion des Amtsinhabers, als mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betraut, zum Ausdruck bringen.

In den Anfängen der wirtschaftlichen Aussenvertretung hat das Politische Departement daher den betreffenden Persönlichkeiten, wie schon erwähnt, den diplomatischen Rang eines Legationssekretärs verliehen und gleichzeitig die Amtsbezeichnung Handelsattaché eingeführt. Diese Lösung war notwendig, weil die Führung des Titels "Handelsattaché" ohne gleichzeitige Kennzeichnung des diplomatischen Ranges in gewissen Ländern häufig Nachteile mit sich brachte. Die Handelsattachés, hinter denen man ausserhalb der Karriere stehende Fachleute vermutete, wurden nämlich mancherorts als Diplomaten zweiten Ranges betrachtet, was hin und wieder bei diplomatischen Empfängen in Erscheinung trat.

Anderseits hatten die Handelsattachés aber wieder gewisse Vorteile bezüglich des Verkehrs mit den zuständigen Stellen, insbesondere mit den Fachministerien. Da die Schweiz ohnedies die Lösung ihrer Wirtschaftsaufgaben keiner Spezialistenkarriere anvertrauen wollte, entschloss man sich 1928 im Politischen Departement, eine neue Amtsbezeichnung einzuführen.

Nach Rückfragen bei verschiedenen Gesandtschaften über die Rangverhältnisse der Wirtschaftsdiplomaten in wichtigen Hauptstädten, wurde, neben dem eigentlichen diplomatischen Grad, den man wie bis anhin führte, eine nähere Funktionsumschreibung vorgenommen. Mit Bundesratsbeschluss vom 21.8.1928 wurde bei den schweizerischen Gesandtschaften in Berlin, Paris und London der zuständige Diplomat als "mit den Wirtschaftsgeschäften betraut" bezeichnet. Doch schon am 15.11.1928 ist gemäss Vorschlag von Minister Rüfenacht die französische Bezeichnung "Chargé des affaires commerciales" in den Staatskalender übernommen worden.[1)]

Weder der Titel "Handelsattaché" noch die Bezeichnung "Chargé des affaires commerciales" umschrieb freilich die eigentliche Amtsfunktion ganz präzis. Denn es waren nicht bloss Handelsangelegenheiten, welche die zuständigen Diplomaten betreuen mussten, sondern die weit umfassenden wirtschaftlichen Angelegenheiten, worunter handelspolitische und handelsfördernde Aufgaben fallen. Diesen Verhältnissen wurde im Jahre 1947 Rechnung getragen, indem der Bundesrat in der Sitzung vom 11.2.1947 festsetzte, dass die zuständigen Persönlichkeiten mit ihrem diplomatischen Grad und dem Zusatz "Chargé des affaires économiques" betitelt werden. Diese Bezeichnung wurde auch in den Staatskalender aufgenommen.

Heute bestehen somit klare Verhältnisse. Der Amtstitel Handelsattaché ist im offiziellen Verkehr nicht mehr angebracht; dennoch wird er im Sprachgebrauch, auch von offiziellen Stellen, immer noch verwendet.

Für das Gehalt des ersten Handelsattachés der Schweiz wurde ein besonderer Kredit zur Verfügung gestellt. Da keine Spezialistenkarriere geschaffen wurde, kam man aber bald von dieser Regelung ab und ordnete die Wirtschaftsbeauftragten in die allgemeine Besoldungsskala des diplomatischen Korps ein.

Mit der Zeit hat sich aber gezeigt, dass der enge Kontakt mit den Industrie- und Handelskreisen gerade den mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Diplomaten vermehrte Ausgaben verursacht. Darüber hinaus ist es in manchen Ländern wesentlich, mit den Fachbeamten der zuständigen Ministerien auch einen gewissen gesellschaftlichen Kontakt zu pflegen. Deshalb ist man dazu übergegangen, den betreffenden Diplomaten zusätzlich zu ihrem Gehalt eine spezielle Funktionszulage auszurichten.[1)]

---

1) Archiv des Politischen Departements

Im diplomatischen Aussendienst ergeben sich bereits im Rahmen der normalen Entwicklung eine Reihe von Versetzungen. Schon die Ernennung eines Ministers kann bis zur Stufe der Legationssekretäre mehrere Versetzungen nach sich ziehen. So sind vielfach in allen Rangstufen Beförderungen damit verbunden. Ein Teil des diplomatischen Korps hat auch im Departement die verschiedenen Ressorts zu betreuen und sich somit vielfach auf neue Aufgaben vorzubereiten.

Im Rahmen der Personalpolitik müssen Diplomaten auf äusserst schweren Posten von Zeit zu Zeit abgelöst werden. Andere müssen sich auf die Uebernahme einer Gesandtschaft vorbereiten. Aber auch klimatische, politische und sprachliche Faktoren zwingen immer wieder zu Versetzungen.

Für die mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Beamten besteht keine Regel für die Aufenthaltsdauer auf einem Posten. Diese richtet sich im Prinzip nach den dienstlichen Bedürfnissen. Angesichts der Wichtigkeit der Handelsbeziehungen erscheint jedoch auf diesem Gebiet eine längere Kontinuität als richtig.

Im Urlaubswesen herrscht die Tendenz, aus überseeischen Ländern den Urlaub zweier Jahre zu kumulieren. Wie wir gesehen haben, werden die Diplomaten bei ihren Urlaubsreisen angehalten, sich der Handelszentrale zu Wirtschaftsbesprechungen zur Verfügung zu stellen.

b) Besondere Würdigung

Die Titelfrage erscheint durch die zusätzliche Amtsbezeichnung "mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betraut" in zweckmässiger Weise gelöst. Entsprechend den schweizerischen Verhältnissen, d.h. der Betreuung der Wirtschaftsaufgaben durch Angehörige der allgemeinen Karriere, ist der 1931 von Seiten der Wirtschaft [1] und 1944 im Parlament [2] in Vorschlag gebrachte Titel "Conseiller Commercial" überflüssig; ganz abgesehen davon, dass es bei vielen Gesandtschaften Schwierigkeiten böte, wenn der zuständige Diplomat noch nicht Legationsrat und überhaupt kein so hoher Beamter für diese Gesandtschaften vorgesehen wäre.

1) Vgl. Vorort d. SHIV, Bericht an den Bundesr. a.a.O., Vorortsarchiv
2) Vgl. Amtl. stenograph. Bulletin, Nationalrat 1944, S. 573

Wie aus der Rangbezeichnung der in Bern akkreditierten Diplomaten hervorgeht, ist man meistens bestrebt, die Fachbezeichnung der Wirtschaftssachbearbeiter hervorzuheben. Länder mit Spezialistenkarriere haben vor allem die Ränge "Conseiller Commercial" oder "Attaché Commercial" oft, aber nicht durchwegs, entsprechend den Rängen Legationsrat und Legationssekretär I. Einige Länder haben, in Uebereinstimmung mit der schweizerischen Lösung, neben dem eigentlichen diplomatischen Rang eine zusätzliche Fachbezeichnung eingeführt.[1)]

Die Gehaltsfragen der mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Diplomaten sind im Rahmen der offiziellen Organisationsform teilweise gelöst. So sind bei der Festsetzung der Funktionszulagen in positiver Weise besondere Mehrauslagen berücksichtigt worden. Schweizerische Wirtschaftskreise forderten 1931, die Posten der Wirtschaftsdiplomaten für ihre Inhaber auch finanziell anziehender und befriedigend zu gestalten.[2)] Auch im Nationalrat wurde betont, dass diese Aussenposten genügend finanziell dotiert sein müssen, damit es gelinge, tüchtige und bewährte Kräfte zu binden.[3)] Auf diesem Boden steht auch Rohner: "Der starke Kontakt mit der Wirtschaft macht es zu einer Notwendigkeit, dass auf denjenigen Posten, auf denen speziell für die Wirtschaft gearbeitet wird, auch annähernd solche Gehälter bezahlt werden, wie sie in analogen Verhältnissen Handel und Industrie entrichten würden."[4)]

Was die Besoldung anbetrifft, ist das Beispiel Frankreichs interessant, das für die Handelsattachés und Handelsräte eine besondere Besoldungsskala aufgestellt hat. Die Wirtschaft übernimmt dabei ein über die üblichen Gehälter hinausgehendes, namhaftes Plus.[5)]

Diese Forderungen nach einer Sonderbesoldung der "Handelsattachés" sind unter dem Gesichtspunkt einer Spezialistenkarriere verständlich. Bei den herrschenden Verhältnissen in der Schweiz sind aber, wie wir gesehen haben, die Voraussetzungen ganz andere.

---

1) Vgl. Staatskalender der Schweiz. Eidgenossenschaft
2) Vgl. Vorort, Bericht an den Bundesrat, a.a.O., Vorortsarchiv
3) Vgl. Amtl. stenogr. Bulletin, Nationalrat, 1944, S. 573 f.
4) Rohner K.: a.a.O., S. 71 f.
5) Vgl. Rohner K.: a.a.O., S. 72

Hinsichtlich der Versetzungen haben wir das Postulat nach Kontinuität des Wirkens, das durch die massgebenden kritischen Stimmen klingt, zu würdigen. Der Vorort hob 1931 in seinem Bericht hervor, dass die Stabilhaltung der Besetzung der Handelsattachéposten unerlässlich sei [1] und im Parlament wurde 1944 gefordert, dass die offiziellen Wirtschaftsbeamten nicht so oft wie bis anhin, sondern sogar nur in dringenden Fällen, wechseln sollten. [2] In der Eingabe politischer Kreise wird schliesslich bedauert, dass selbst dort, wo es klimatische Verhältnisse nicht erforderten, oft eine Versetzung der Wirtschafts-Diplomaten nach dem Turnusverfahren erfolge. [3]

Die Notwendigkeit, sich während längerer Zeit in das Wirtschaftsressort einer Gesandtschaft einzuarbeiten, ist unbestritten. Die in der Argumentation der Kritiker hervorgehobenen Gesichtspunkte dürfen allerdings nicht übersehen werden. Obwohl bei der schweizerischen Regelung die Wirtschaftsangelegenheiten personell und sachlich recht gut in die allgemeinen Belange eingefügt wurden, sollte man die Dauer der Belassung auf einem Posten nicht zu kurz wählen. Der Forderung nach Kontinuität des Wirkens sollte von den offiziellen Behörden im Rahmen des Möglichen, minimal auf der Basis von 4 bis 5 Jahren, entsprochen werden. Da die persönlichen Verbindungen - sowohl zu den offiziellen Stellen wie zu den Spitzen der Wirtschaft - für jeden Diplomaten eine wichtige Informationsquelle bilden, dürfen wir nicht übersehen, dass es sich um Vertrauensbeziehungen und nicht nur um Gelegenheitskontakte handeln muss. Es wird immer einige Zeit dauern, bis dies der Fall sein kann.

Die Wirtschaftsverhältnisse des Landes selbst verlangen von demjenigen, der sich einarbeiten muss, einen grossen Arbeitsaufwand, und es vergeht wieder eine grosse Zeitspanne, bis hier die Vertrautheit hergestellt ist. [4] Besonders einleuchtend ist dabei auch der in der Eingabe der Freisinnig-demokratischen Partei gemachte Hinweis auf den Verlust eines offiziellen

---

1) Vgl. Vorort: Bericht an den Bundesrat, a.a.O.
2) Vgl. Amtl. stenogr. Bulletin, Nationalrat 1944, S. 574
3) Vgl. Freis. dem. Partei,: a.a.O., S. 8
4) Die "Association of British Chambers of Commerce" rechnet diesbezüglich mit drei Jahren. (Vgl. Handelsförderung im Ausland, in "Wirtschaftliche Mitteilungen", Lausanne 1953, Nr. 42, S. 529).

"Good will", der nur durch gemeinsame Einarbeitungszeit übertragen werden könnte.

In einer Kette von Versetzungen ist für die Uebergabe der Geschäfte eine längere Zeitspanne nur schwer möglich. Auf kleineren Posten wird daher der in den prinzipiellen Fragen orientierte Minister, auf grösseren Posten neben dem Minister ein subalterner Mitarbeiter des Wirtschaftsdienstes, für die nötige Ueberbrückung besorgt sein müssen.

Natürlich kann es vorkommen, dass unvorhergesehener Beförderungen wegen ein relativ früher Wechsel auf einem Posten notwendig wird. Da man aber im Politischen Departement im Zuge der Spartendenz mit Versetzungen zurückhält, und die Elastizität bezüglich der Wirtschaftsbearbeiter immer grösser wird, dürfte sich allmählich eine grössere Stabilität in der Besetzung dieser Posten durchsetzen können.

SCHLUSSWORT

Das Postulat auf Einführung einer Spezialistenkarriere des Wirtschaftsdienstes beruht vor allem auf der Erfahrung der Zwischenkriegszeit, dass im Politischen Departement die Ausbildung der die wirtschaftlichen Interessen wahrenden Diplomaten nicht mit den ständig und oft "ruckartig" steigenden Anforderungen Schritt zu halten vermochte. Zudem hat man in Wirtschaftskreisen die Möglichkeiten der Wirtschaftsdiplomatie oft überschätzt und hat nicht selten das Fehlen der erwarteten Hilfe der mangelnden Erfahrung der Diplomaten zugeschrieben.

Wir haben in dieser Arbeit hervorheben können, dass gerade in der direkten Unterstützung einzelner Firmen den Beamten des offziellen Aussendienstes eine bestimmte Zurückhaltung auferlegt ist. Da auch der von der Wirtschaft geforderte "Spezialist" nicht als Handelsfachmann auftreten könnte, sondern als Diplomat handeln müsste, würde sich übrigens auch nach erfolgter Einführung der Spezialistenkarriere nicht viel ändern. Die massgebenden Instanzen haben schon lange erkannt, dass die wirtschaftlichen Aufgaben der Diplomatie einen integrierenden Bestandteil der gesamten Missionsarbeit bilden. Die Entwicklungsphase, während welcher die Bearbeitung der Wirtschaftsangelegenheiten als Arbeit zweiter Klasse betrachtet wurde, war in der Schweiz nie sehr ausgeprägt und ist längst überwunden. Zudem wäre es ungerecht, wenn man sagen würde, das diplomatische Korps habe während der Dreissigerjahre nicht sein Bestes gegeben, um die Flut der neuen wirtschaftlichen Aufgaben zu meistern.

Zu den als klassisch zu bezeichnenden rechtlichen und politischen Aufgaben der Diplomatie sind längst auch die handelspolitischen und handelsfördernden gekommen. Der Aufgabenkreis des diplomatischen Aussenvertreters kommt recht eigentlich einem Mosaik gleich, in dem sich allgemein politische, rechtliche und wirtschaftliche "Steinchen" befinden. Da nun aber dieses Mosaik einem ständigen Wechsel (im Ablauf der Zeit und nach Massgabe des Ortes) unterworfen ist, wäre es sehr schwer, eine solche "Nachwuchspolitik" zu treiben, die den fortgesetzten Aenderungen in der Zusammensetzung gerecht würde.

Heute weiss jeder Diplomat, dass eine erfolgreiche Karriere in der Regel von der Kenntnis aller einschlägigen Aufgaben, insbesondere auch der wirtschaftlichen, abhängt. Im Interesse des Landes werden weiterhin vor allem Diplomaten herangebildet werden müssen, die vorzüglich im Stande sind, als vielseitige Könner auf schwerem Posten, als verantwortliche Minister oder Geschäftsträger, in Zusammenarbeit mit einem gut ausgebildeten Stab, alle Interessen des Landes zu wahren. Auch der Wirtschaft kann an Stelle weniger Spezialisten ein diplomatisches Korps, dessen Beamte auf breiter Basis zur Wahrung der Wirtschaftsinteressen eingesetzt werden können, nur willkommen sein.

Wenn die Nachwuchspolitik des Politischen Departements im Zeichen der neuen Erfordernisse steht und bei den Bewerbungen nur wirklich gut ausgewiesene Anwärter berücksichtigt werden, dann wird das diplomatische Korps der Schweiz auch in Zukunft die Interessen des Landes in der traditionell guten Weise wahren können.

LITERATUR

Amonn A.: Leitfaden zum Studium der Nationalökonomie, Bern, 1945

Benzinger K.: Unsere auswärtige Vertretung und ihre Kritiker in Schweizer Zeitfragen, Heft 52, Zürich 1917

Berner Handelskammer: Mitteilungen der Berner Handelskammer, Bern 1952

Blumenstein E.: Das System des Steuerrechts, Zürich 1945

Bosshardt A.: Die Zollpolitik des schweiz. Bundesstaates, in Probleme der schweiz. Zolltarifrevision, Zürich u. St. Gallen 1951

Buscher G.: Die schweiz. Zentrale für Handelsförderung, Diss. Zürich Druck Herisau

David H.: Die diplomatischen und wirtschaftlichen Vertretungen der Schweiz im Auslande, Zürich 1915

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement: Die Volkswirtschaft, Zeitschrift, Bern 1946

Frei R.: Einige Aspekte der Europ. Zahlungsunion, in Schweiz. Zeitschrift f. Volkswirtschaft u. Statistik, Jhg. 87, Nr. 1, Bern 1951

Freisinnig demokratische Partei der Schweiz:
Die Reform des Aussendienstes und die Neuorganisation des Politischen Departements, Sonderdruck Zürich 1946

Gafner M.: Streiflichter im wirtschaftlichen Existenzkampf der Schweiz, Vorträge, Bern 1940

Glinz F.: Exportförderung, Export und marktwirtschaftliche Studien, Nr. 1, St. Gallen 1944

Hammerlöw U.: Der wirtschaftliche Informationsdienst der Exportstaaten, Bern 1927

Harrod R. F.: Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Bern 1945

Homberger H.: Die Aussenhandelspolitik der Schweiz in der Nachkriegszeit, Sonderauszug aus dem Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939

Hotz J.: Zur schweizerischen Zollpolitik der Nachkriegszeit, in Festgabe f. Bundesrat Dr. h. c. E. Schulthess, Zürich 1938

Humbert J.: Les institutions Suisses d'expansion économique, Genève 1946

Jobin M.: Le problème des migrations, Exposé im Sonderdruck, Chambre de Commerce Internationale, Zürich 1946

Jöhr A.: Die Schweiz und das Transferproblem, in Festgabe für Bundesrat Dr. h. c. E. Schulthess, Zürich 1938

Küng E.: Grundfragen des Zahlungsbilanzausgleichs, in Schweizerische Zeitschrift f. Volkswirtsch. u. Statistik, Jhg. 84, Nr. 6, Bern 1948

Kupitzky J.: Das aussenwirtschaftliche Informationswesen der Schweiz, Diss. Bern 1928

Marbach F.: Kartelle, Trusts und Sozialwirtschaft, Bern 1932
Marbach F.: Zur Frage der wirtschaftl. Staatsintervention, Bern 1950
Marbach F.: Die Exportrisikogarantie des Bundes, in Schweiz. Metall- u. Uhrenarbeiterzeitung, Jhg. 48, Nr. 37, Bern 1949

ABC des Clearingverkehrs, ebenda, Jhg. 48, Nr. 13, Bern 1949

Masnata A.: Les échanges entre pays à systèmes économiques différents, Auszug aus der Schweiz. Zeitschrift f. Volkswirtschaft und Statistik, Jhg. 89, Nr. 2, Bern 1953

Nicolsen H.: Diplomatie, Bern 1947

Probst F.: Clearing und Aussenhandel, in Schriften des Wirtschafts-Wissenschaftl. Verbandes, Heft 2 (vervielfältigt), Bern 1944

Rohner K.: Die schweiz. Wirtschaftsvertretungen im Ausland, Bern 1944

Röpke K.: Barriers to immigration, in Sonderdruck, Chambre de Commerce International, Zürich 1946

Schmid-Ruedin Ph.: Exportaufrüstung, Zürich 1943

Schweiz. Bankgesellschaft: Die Europ. Zahlungsunion, Heft 2, Zürich 1952

Schweiz. Bankverein: Berichte, Basel 1949, 1950, 1951, 1952

Schweiz. Gewerkschaftsbund und Sozialdemokr. Partei der Schweiz: Zur Reform des politischen Aussendienstes, in Rote Revue, 24. Jhg., Nr. 11/12, Zürich 1945

Schweiz. Handels- und Industrieverein: Bericht über Handel und Industrie der Schweiz

Schweiz. Zentrale für Handelsförderung: 15 Jahre Handelsförderung, Zürich und Lausanne, 1942

25. Jahresbericht, Zürich und Lausanne, 1952

Schürch O.: Die Zahlungsabwicklung im Aussenhandel, in Wirtschaftl. Mitteilungen, Jhg. 1949, Nr. 10, Lausanne

Stucki W.: 25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik, In Festgabe f. Bundesrat Dr. h.c. E. Schulthess, Zürich 1938

Stucki W.: Der Zolltarif als Verhandlungswaffe, In Probleme der schweizerischen Zolltarifrevision, Zürich u. St. Gallen 1951

Töndury H.: Wirtschaftliche Interessenvertretung im Ausland, in Schweizerland, Jhg. 2, Zürich 1916

Tröndle M.: Die Diplomatie im Dienste des schweizerischen Exportes, in Schweiz. Exportprobleme der Kriegs- u. Nachkriegszeit, Zürich 1941

Wagnière G.: Sur la représentation extérieure de la Suisse, Rapport présenté à l'assemblée générale de la NSH, le 14.10.1923

v.Waldkirch G.: Das Völkerrecht, Basel 1926

Wick-Oswald G.: Der kleine Merkur, Zürich 1942

Zipfel L.: Arbeitsbeschaffung durch Exportförderung, Vortragsauszug in Spezialberichte d.Handelszentr., Serie B, Lausanne 1942

WEITERE DOKUMENTATION

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.Mai 1874 mit den bis 1.März 1945 erfolgten Abänderungen

Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, Bundesratsbeschlüsse

Botschaften des Bundesrates an das Parlament

Berichte des Bundesrates über seine Geschäftsführung

Departementsverfügungen

Handels-, Freundschafts- und Niederlassungsverträge

Handelsverträge, Abkommen über den Warenverkehr, den Zahlungsverkehr

Zusatzabkommen zu Handelsverträgen, Notenwechsel über den Warenverkehr

Notenwechsel über Abänderungen von Abkommen

Vertrag über eine Handelsvertretung

Konsularreglemente,
Reglemente betr. das schweizerische Gesandtschaftspersonal

Konsularbulletin des Eidg. Politischen Departements

Staatskalender der schweizerischen Eidgenossenschaft

Akten der Handelsabteilung des EVD: Rundschreiben an die Schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate

Akten des Politischen Departements: Korrespondenz betr. die Organisation des wirtschaftlichen Aussendienstes, u.a.m.

Akten der Schweiz. Zentralstelle für Ueberwachung der Ein- und Ausfuhr EVD: Vorträge und Schriften betr. die aussenhandelspolitische Stellung der Schweiz im Weltkrieg 1939-1945

Archiv der Bundesversammlung:
Motionen, Postulate und Interpellationen der Eidg. Räte

Amtliches stenographisches Bulletin des Nationalrates

Protokolle des Ständerates

Schweizerische Zentrale f. Handelsförderung:
Zeitschrift "Wirtschaftliche Mitteilungen", Zürich und Lausanne

Vertrauliche Mitteilungen der Schweiz. Zentrale f. Handelsförderung für deren Mitglieder

Archiv des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrievereins: Vorträge, Untersuchungen, Eingaben u. Korrespondenz die schweiz. Aussenvertretungen betreffend

"Der Bund", Bern "Neue Zürcher Zeitung", Zürich

Diese Arbeit basiert ferner auf Korrespondenzen mit in der Schweiz akkreditierten Diplomaten, die den Wirtschaftsressort ihrer Gesandtschaft betreuen, weiter auf Korrespondenz mit zwei massgebenden Diplomaten des schweiz. wirtschaftlichen Aussendienstes, ebenso mit Kennern dieser Verhältnisse aus der Politik.

Die Vertrautheit mit diesem Thema wurde in zahlreichen Interviews gefördert: So bei der Grosszahl der in Bern akkreditierten Gesandtschaften des Auslandes, mit Persönlichkeiten des Politischen Departements, der Handelsabteilung des EVD; ausserdem mit Persönlichkeiten aus parlamentarischen und aus Wirtschaftskreisen, insbesondere des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung.